Government of Canada / Gouvernement du Canada

Export Financing

Consultation Paper

January 1985

Canada

85-2791/

Export Financing

Consultation Paper

January 1985

PREFACE

This document is designed to serve as a focus for consultations on the vital need for effective export financing support for Canadian business and industry. These consultations will be carried forward as part of the broad national consultative process set in motion with the release of a major document "A New Direction for Canada: An Agenda for Economic Renewal" on November 8, 1984.

The agenda paper identified a number of issues and questions regarding government programs for insuring, guaranteeing and financing of exports as well as programs involved in the direct sale of goods abroad. The consultations will examine the factors underlying these issues as well as possible options the government may consider. All interested parties are invited to respond to the discussion of issues and the directions for change outlined in this paper.

It is our hope that Canadians will take an active part in the discussion of the issues in an open dialogue with the government and their fellow citizens -- a dialogue dedicated to finding better ways for all of us to work and prosper together in the months and years ahead. Such open dialogue will make a positive contribution to the First Ministers Conference on the economy in February and the National Economic Conference in March.

Michael Wilson

Hon. Michael Wilson
Minister of Finance

James Kelleher

Hon. James Kelleher
Minister for
International Trade

Contents

		Page
I.	Introduction	1
	A. Background	1
	(i) The World Market for Exports	1
	(ii) Export Financing as a Factor in Competition	2
	(iii) International Ground Rules for Export Credits and Mixed Credits	3
	B. The Financing of Canadian Exports	3
	(i) Private vs. Government Sources	3
	(ii) Overall Competitiveness and Effectiveness of Canadian Programs	4
II.	Issues for Discussion	6
	A. Export Development Corporation	6
	B. Private Sector Export Insurance	10
	C. Export Financing Through Private Financial Institutions	11
	D. Concessional Financing	15
	E. Canadian Wheat Board	20
	F. The Canadian Commercial Corporation	24
	G. Other Commodity Programs	27
	H. Provincial Government Programs	29

I. INTRODUCTION

A) BACKGROUND

(i) The World Market for Exports

The competition for export markets is tough and getting tougher.

Economic growth in the U.S. economy has begun to moderate and, in Western Europe, governments are pursuing policies of fiscal restraint which are not conducive to more than moderate growth over the medium term. At the same time Eastern European countries can be expected to continue to limit the growth of their imports so that their debt burdens in convertible currencies remain manageable.

In the remainder of the world, with the exception of South and Southeast Asia and China, prospects are not much brighter. The Asian countries easily weathered the recession and import demand can be expected to remain strong. In Africa, on the other hand, the economic and financial situation in many countries is serious and trade prospects are dim.

Latin American countries, which were most affected by the world economic recession, have entered a phase of radical structural adjustment. This is expected to put them on a much sounder footing for sustained and viable economic growth. The process will, however, be slow and export prospects to these markets will be limited, at least during this decade.

If Canada is to maintain and expand its share of world markets, it is important to recognize that international competitiveness, particularly in Third World countries, is not simply a matter of either price or meeting technical specifications. Price and quality of goods or services are essential but not sufficient conditions for competitiveness. Equally important are: a) ability to deliver as required; b) dependability of the firm or manufacturer; c) reputation as evidenced by a track record in the market; d) detailed knowledge of the market and sensitivity to cultural and business practices; e) willingness to provide support in translating training manuals into local languages; f) availability of service and spare parts; g) ability to transfer technology through licensing, joint ventures and direct investment, and h) financial packaging -- the ability to provide competitive export financing. Exporters may also be faced with demands to become involved in various kinds of buy-back or compensation arrangements more generally referred to as countertrade.

(ii) Export Financing as a Factor in Competition

In Canada, the U.S. and other industrialized countries the private sector's current production inputs and investment are financed through the private financial market. To the extent that national savings are insufficient, the financial system or individual firms generally have the capacity to raise funds in the international financial and capital markets. Thus, government-supported export financing has been, with some exceptions, an insignificant factor in trade among industrialized countries.

It is in the Third World and Eastern Europe that government-supported export financing plays an active role in competition. For most developing and Eastern European countries, their insufficient domestic savings and limited access to international financial and capital markets has meant that our export sales to them are contingent on the availability of officially backed sources of financing.

Export financing when supported by governments has two fundamental characteristics. First, financing is made available to borrowers and buyers who do not normally have access to financial markets. Second, government intervention, particularly in the form of medium- and long-term financing at fixed interest rates, has in fact resulted in subsidies by lowering interest rates on export financing below market rates.

All industrialized countries, several developing countries (e.g. Brazil, Argentina, Korea, India), and Eastern European countries have government-supported programs for export financing. In general, financing is provided in accordance with OECD ground rules (see below), but recently there has been an increase in mixed credit or "concessional financing" competition (i.e. a combination of concessional funding, usually official development assistance, and commercial export credits).

The development argument for blending aid with export credit is that it stretches a limited amount of aid funds over a larger number of projects or markets. However, mixed credits or concessional financing have also been used to finance exports which previously had been largely financed through normal export credits. They have also been used to finance sales to countries that are on their way to being able to support commercial financing terms. This has created a number of problems, and the response has come on two fronts. Ground rules for mixed credit have been negotiated in international forums (see below), but since these have met with limited success most industrialized countries, including Canada and more recently the U.S., have resorted to "matching" programs or to modifying their aid programs to put their exporters on an equal footing.

(iii) International Ground Rules for Export Credits and Mixed Credits

Official export financing among OECD countries is subject to OECD Consensus guidelines on maximum maturity limits in a range of 8 1/2 to 10 years, minimum cash payments (down payments) of 15 per cent, and minimum interest rates for the three categories of countries classified by degree of development, with higher rates for "rich" countries. These rates are subject to adjustment semi-annually to reflect changes in market interest rates. The last changes took effect July 15, 1984 when minimum rates were increased by 1.2 per cent. They now stand at 10.7 per cent for "poor", 11.9 per cent for "intermediate" and 13.6 per cent for "rich" countries. On January 15, 1985 these rates were to decline in line with recent lower market interest rates. For currencies where market interest rates are below OECD Consensus rates, a system of commercial reference interest rates apply (e.g. for the Deutsche mark, Swiss franc, Japanese yen, Dutch guilder).

The Consensus does not cover all sectors. There is a separate agreement for nuclear power plants. Ships, other than offshore "rigs", are covered under another OECD understanding. Aircraft are not yet covered by the Consensus but it is hoped that negotiations on an agreement will be concluded in 1985. Export credits for agricultural and military products are not subject to the Consensus. Negotiations on export credits for agricultural products are underway but progress is expected to be slow.

The OECD Consensus also sets ground rules for the use of mixed credits aimed at reducing their disruptive effect on regular commercial transactions. These specify that mixed credit transactions must have a minimum subsidy element of 20 per cent and be subject to prior notification. The Development Assistance Committee (DAC) of the OECD has established guidelines for the use and reporting of "associated financing", which is any financing involving both export credits and ODA or other concessional loans. The DAC guidelines are aimed at ensuring that associated financing meets genuine developmental objectives.

B) THE FINANCING OF CANADIAN EXPORTS (1)

(i) Private vs. Government Sources

Over 90 per cent of Canadian exports are delivered by the private sector (including Crown corporations) with essentially no government intervention in financing or marketing.

(1) Also includes government programs for insurance, guarantees and direct sale of exports.

Private financial institutions account for most of the financing for Canadian exports. They do this through direct loans to buyers, lines of credit and other forms of trade financing. They also do it indirectly by refinancing Canadian exporters. Their involvement in medium- and long-term trade financing particularly to Third World countries has been limited. Unlike banks in other industrialized countries, Canadian banks have not in recent years played an important role in the government's export financing program. They have nonetheless been very active internationally in other fields of banking. Their share in international banking with Third World countries is significantly higher than Canada's share of world exports to those countries.

The bulk of government support is directed to exports to Third World and Eastern European countries. It has been estimated that roughly one-half of Canadian exports to Third World countries are supported through government programs.

When it is used, government support is provided through the Export Development Corporation (EDC) -- approximately 5 per cent of exports, of which 1 per cent is financed directly, and the Canadian Wheat Board (CWB) -- 1 to 2 per cent of exports. Other government agencies such as the Canadian Commercial Corporation, the Canadian Dairy Commission, the Canadian Saltfish Corporation and the Freshwater Fish Marketing Corporation, acting as direct sellers, account for a further 1 to 2 per cent of Canadian exports. Finally, the bilateral aid program of the Canadian International Development Agency (CIDA) finances 2 per cent of total Canadian exports, or 15 per cent of Canadian exports to developing countries. Provincial government programs also provide some support.

(ii) Overall Competitiveness and Effectiveness of Canadian Programs

Export financing and the mixed credit facilities available through EDC, CIDA and the CWB generally ensure that Canadian exporters are not at a disadvantage with respect to financing. There are, however, perceptions in the exporting community that improvements could be made. One area that is frequently mentioned is the need to improve the access of small and medium-sized business to export markets. Another is the possibility of ensuring that commercial benefits are maximized through the use of the aid program. Some exporters have also questioned the speed of EDC responsiveness and also suggested that EDC is applying overly-strict creditworthiness standards to export financing.

In certain markets, countertrade has become a factor in competition. No specific demands have been made for government assistance beyond the information and advice now provided. Indeed, it seems to be generally recognized that direct intervention by government would not only lead to significant financial risks, but could expose Canadian exporters to greater demands for countertrade and, more generally, could undermine Canada's objective of maintaining a free and open multilateral trading system. It is for consideration whether this view is accurate or whether greater thought should be given to a possible role for government in this area, for example through EDC.

In examining these questions and in considering the adequacy of existing programs, the benefits of export financing must be weighed against the economic and financial risks and costs. It is unlikely that Canada would survive an export credit war if it decided to adopt a predatory approach to export financing. In general terms, therefore, the primary objective of government export financing and marketing programs should be to put Canadian exporters on an equal footing with foreign competitors.

There is always the risk that the very existence of a government program could act as an obstacle to a more efficient and effective exporting effort by the private sector. Overall economic efficiency might be improved by a greater role for the private sector in this area. Although the Canadian Commercial Corporation fulfills certain functions which could not be taken over by the private sector, there is a need to reconsider its mandate, organization and other activities to determine whether, in its present form, it has not inhibited greater involvement by the private sector, in particular by trading houses, which would be more beneficial for Canada.

Another area where there may be a need for greater private sector involvement is that of export financing. EDC, contrary to the case in most other countries, has a virtual monopoly on subsidized export financing. There would seem to be a need to create conditions that would maximize the capacity of the Canadian banks to contribute to the financing of Canadian trade. Also, the private insurance industry has suggested that there may be scope for greater co-operation with EDC in the provision of credit and surety insurance. Finally, co-ordination must continue between the federal and provincial governments to ensure that efforts and programs remain complementary.

II ISSUES FOR DISCUSSION

A) EXPORT DEVELOPMENT CORPORATION

The Challenge

Improving the responsiveness of EDC.

Background

The Export Development Corporation is a Crown corporation established in 1969 to provide insurance and guarantees for private sector exporters and financial institutions and direct financing to buyers of Canadian exports. Currently, loans outstanding amount to more than $7 billion and insurance and guarantees to more than $2.5 billion. The bulk of EDC support is provided through insurance programs under Section 24 (Corporate Account) of the Export Development Act, for which the annual volume exceeded $3 billion in 1983. These include global insurance policies for exporters under which the exporter insures its exports with EDC to a broad range of markets. There are specific transaction policies, under which an exporter insures a single transaction for medium term credits. In addition, EDC provides bank and surety guarantees as well as foreign investment insurance.

Under Section 29 (Corporate Account) of the Export Development Act, EDC provides direct loans to foreign buyers of Canadian exports. Currently, Section 29 loans outstanding amount to nearly $6 billion. EDC also provides under Section 29 a variety of confirmed and unconfirmed lines of credit and financing protocols. Under Section 33 of its Act EDC is able to refinance exporters. Recent changes in the Act give EDC the power to finance leasing arrangements for goods to be used outside Canada.

For its Corporate Account activities under Sections 24 and 29, EDC's mandate is to provide insurance, guarantees and financing on essentially a commercial basis. Its insurance and guarantee activities are conducted on a full cost-recovery basis. Its premiums and guarantee fees are on a level consistent with those charged under similar programs in other countries. Exporters are required to bear 10 per cent of the risk.

Because of international competition, EDC's lending program must be able to deliver financing at rates as low as OECD Consensus minimum interest rates. These rates entail interest rate subsidies of as much as 2 per cent. Exporters are required to pay exposure fees as a counterpart for the risks of repayment. These fees are equivalent to those charged by similar agencies in other

countries. The government provides the financing subsidy (currently in the range of $100 million annually) by forgoing a return on its equity holding in EDC. Should EDC incur a loss on its lending operations, the government is prepared to ask Parliament to approve appropriations for a loss make-up to EDC, but this has not been required to date.

Under Sections 27 and 31 (Government Accounts) of the Export Development Act, the EDC Board may turn down insurance, guarantee or financing transactions which are for terms or amounts in excess of what EDC would normally undertake as a corporation. In cases entailing such risks for the corporation, the Governor-in-Council may approve transactions which are in the national interest. Section 31 loans outstanding currently amount to about $1 billion.

Options for Discussion

The ultimate in responsiveness would be for EDC to meet all demands. However, EDC financing has an element of concessionality with a financial cost to the government. Good management calls for creditworthiness standards for commercial and country risk, Canadian content levels, and economic benefit/cost analysis to determine "value for money" to the taxpayers on this program. The trade-offs must therefore be examined against the following considerations.

(i) Creditworthiness Standards

The question here is not one of the financial ability of exporters to meet their commitments -- these requirements seem to be generally accepted -- but rather the country risk standards. Over the last few years many countries have encountered severe external financial difficulties and have not been able to meet their obligations. In some cases, it will be many years before they return to a normal financial situation. Bearing in mind this situation and in some cases the financial capacity of the buyer, are the standards too severe? EDC has shown considerable flexibility in raising its country credit ceilings even in doubtful cases, and continuing to make loan commitments to countries with severe economic difficulties until the latest possible moment. It also has a good record on reopening credit facilities after debt reschedulings more quickly than export credit agencies in other countries. However, its country credit ceilings and lending standards need to be guided by portfolio management and risk considerations. EDC reviews regularly its ceilings bearing in mind exporters' expectations and the need to ensure an adequate degree of financial prudence.

Canada Account (insurance under Section 27 and financing under Section 31 of the Export Development Act) exists for cases where the corporation cannot provide financing or insurance either because of individual country credit ceilings or because a country is judged uncreditworthy, i.e. EDC is "off cover". It is more readily available in cases where the corporation cannot make loan commitments because it already has a large exposure in a given country. In cases of extremely poor risks, there are a number of factors which have to be taken into account before considering Canada Account or any form of official financing support by Canada. Obviously, it is difficult for the government to agree to make new commitments to governments that are in arrears with EDC, the Canadian Wheat Board or the government itself. Furthermore, there is the question of the government's co-operation and involvement with the International Monetary Fund and the World Bank and the need to ensure that Canada Account financing complements the efforts of these organizations to encourage economic and financial adjustments in debtor countries. It would not be appropriate for Canada to provide financing which, through its purposes or timing, might undermine the efforts of the IMF and World Bank to promote necessary adjustments.

Canada Account financing is also used when concessional financing is required. In principle, the government has provided exporters with concessional financing whenever this has been required to match financing offers of foreign competitors, provided that the Canadian exporter is competitive on price, quality, delivery and service.

(ii) Eligibility Considerations

Since official export credits involve a cost to the government, it stands to reason that controls on access are needed. An important control criterion is the Canadian content standard, which is inter-related with economic benefits and employment considerations. More simply put, it is undesirable in principle to subsidize the sale of goods manufactured abroad. Generally, the higher the Canadian content, the greater the likelihood of net economic and employment benefits. However, in some sectors of the economy, a trade-off exists between the goals of Canadian content and meeting competition.

Although EDC's policy is to maximize Canadian content (about a 75 per cent average has been achieved), it is in practice more flexible than many of its competitors. For example, the U.S. requires 100 per cent domestic content for Export-Import Bank financing eligibility, and EDC's counterparts in France, Britain, West Germany, Belgium, and Italy among others, require higher domestic content levels than EDC.

A further relaxation of Canadian content standards would not seem to be called for in terms of either potential net economic benefits or burden sharing, since Canada would indirectly end up financing a larger share of foreign content. However, Canadian exporters who provide goods and services with an important U.S. content would stand to benefit if we could get U.S. involvement in financing for the U.S. portion of the export. Since U.S. content is often a significant part of Canada's exports in manufactures, EDC on numerous occasions has sought participation by the U.S. EXIM Bank on a case-by-case basis, without success. However, this idea may be worth exploring further, particularly by holding out the possibility of access to Canadian financing for Canadian content in U.S. exports of manufactured goods.

(iii) Rates and Fee Structure

EDC's financing is competitive internationally and readily available to Canadian exporters. EDC terms for export financing are in line with the OECD Consensus Arrangement. EDC offers the full range of currency and rate options. Among other trading countries, the majority of official credits are offered at Consensus terms. Are EDC's exposure fees and insurance premiums in line with guarantee fees and insurance premiums charged by the competition? Is there any scope for reducing EDC's rates or fees, bearing in mind that it will be important to ensure that they remain generally competitive?

(iv) Streamline Canada Account Procedures

For Corporate Account business EDC can move fairly quickly. However, the range of considerations that apply to Canada Account business and the need for Cabinet decisions mean that considerably more time is required for processing these requests. It is for consideration whether the approval procedures for Canada Account business could be streamlined.

(v) Greater Access by Small and Medium-Sized Business

While EDC has done a fair amount to increase its business with small and medium-sized firms, the fact remains that a small number of large companies account for the bulk of EDC's financing. However, the delivery of large contracts often involves many sub-contractors, in some cases up to 200, which are usually from the ranks of small and medium-sized business. Moreover, most of EDC's insurance business is with this sector. Is there more that can be done to enhance EDC's marketing directed at small and medium-sized businesses?

A working capital guarantee program and an expansion in the delivery network for foreign credit insurance are two new programs recently introduced on a trial basis in the U.S. These programs are directed at assisting small and medium-sized business, and could be considered for adoption by EDC.

EDC could also consider increasing its volume of small and medium-sized business by introducing export lines of credit for small businesses (EDC is already discussing this issue with the banks), broadening its delivery systems for guarantees and insurance, and giving small and medium-sized businesses special treatment through increased flexibility in processing their applications. Lower fees and rates have also been mentioned. However, past experience would indicate that once such financial preferences are accorded one group (e.g. first-time exporters or small and medium-sized business), these privileges quickly would become the norm for all exporters.

While it may be helpful for EDC to introduce new programs aimed at small and medium-sized business in an attempt to broaden its client base, it may also be useful to further increase the involvement of the private sector in export financing. In particular, it will be important to explore the extent to which Canadian bankers could broaden the base of Canadian exporters through greater involvement in medium- and long-term export financing. However, bank involvement would require some subsidy arrangement to allow them to compete with EDC. On the insurance side, it may be helpful to increase involvement of the private sector through participation in EDC's current and future portfolio risk and in the delivery of insurance services, thereby widening EDC's distribution network.

B) PRIVATE SECTOR EXPORT INSURANCE

The Challenge

What can be done to increase private sector involvement in export insurance activities?

Background

In recent years Canadian insurance brokers have broadened their focus to an extent that they may now be in a position to deliver most of the insurance and guarantee programs in EDC's inventory, at competitive rates. There is an important gap in private sector capability (war or insurrection risks) but there would appear to be other cases where greater private sector involvement could be considered.

In considering any changes, close attention would have to be paid to ensuring a prudent spread of risk in EDC's insurance portfolio.

Options for Discussion

First, to the extent that private sector insurers were prepared to participate in EDC's existing and future insurance and guarantee liabilities, it would serve to reduce the corporation's and therefore the government's contingent liabilities from future claims. However, an important consideration would be to maintain an adequate diversification of risk. Otherwise, EDC would be obliged to charge higher premiums on the business that it was left with and these would be borne by exporters.

Second, to the extent that private sector insurers could deliver insurance and guarantee services to Canadian exporters either at the insurers' own risk or at the risk of EDC (either directly or through re-insurance), this might serve to broaden the distribution network, thereby providing better access to service for exporters. This broadening of the delivery and information system could have a favourable impact on the volume of Canadian exports. For most arrangements that are likely to be put forward by brokers, current EDC legislation should provide an adequate framework.

C) EXPORT FINANCING THROUGH PRIVATE FINANCIAL INSTITUTIONS

The Challenge

To increase the involvement of banks and other financial institutions in medium- and long-term export financing.

Background

For most if not all markets, private sector involvement in official export financing would require a direct interest subsidy, the assumption by the government of funding risks (or, if this risk is assumed by the private sector, a substantial additional premium in the direct subsidy amount) and coverage of default risks both commercial and political. It is clear, therefore, that the involvement of the private sector in the official export credits system would cost the government somewhat more because the private sector would face higher funding costs on its borrowings and would require a profit to shareholders on their equity invested. There is also a risk that export financing that is now or could be provided without subsidies by private

financial institutions would be shifted and delivered through a scheme which provided government support to encourage private sector involvement.

Weighed against this is the argument that private sector involvement could bring to Canadian exporters an expansion of the delivery system for official export financing and open a broad-based intelligence system, particularly the vast branch and international network of the chartered banks. While this factor cannot be demonstrated quantifiably on an ex ante basis, it is likely that broader delivery and intelligence systems would generate an increased volume of exports. Moreover, it is expected that a good measure of the increased export volume would be derived from an increase in the number of small and medium-sized businesses in the export field.

Options for Discussion

Assuming some involvement by private financial institutions (PFIs) is judged to be desirable, the main questions that arise are how and to what extent this can be achieved. Options for the degree of PFI involvement are discussed below but it will be important to bear in mind that each of these options will have to meet a number of tests. In this regard, the key issues of concern are the speed and timeliness of approvals, funding risks, default risks, the government's costs and risks, adequate returns and incentives to the PFIs and adequate government control where this is required.

Another very important consideration is how the subsidy is delivered. This could be done by having EDC refinance the banks or by having the government provide the export financing subsidy directly through the banks. EDC, acting either as a refinancing agency or as a credit guarantor, would apply the various tests and guidelines required to ensure adequate control of government funds. Under either mechanism, the private financial institutions would manage fully the loans from negotiation and monitoring through to their payment.

Following are three possible options for PFI involvement in official export financing.

(i) Defined Market Shares for PFIs and EDC

The objective here would be to hand over to the PFIs a specific segment of the market.

There are a number of variables by which Canadian official export financing business could be segmented. It could be divided on the basis of repayment term whether medium or long term, by size of transaction, or by "rich" versus "poor" country markets.

The banks already provide short-term trade credit, and the medium-term credit market (less than five years) would be a logical area to pass on to the PFIs. Indeed, the banks are already involved in this area in co-operation with EDC through the provision of financing under EDC's Specific Transaction Guarantee Program. However, the banks are currently in competition with medium-term official export credit financing done through EDC's forfaiting (note purchase) program, and perhaps this business could be transferred to the PFIs. Of course, for the PFIs to be able to offer the same rates as EDC did under the forfaiting program, the government would need to provide a subsidy on this lending through the PFIs.

Segmentation by size of transaction would involve setting a maximum limit per transaction for PFI involvement. It might prove quite difficult to justify any particular limit. However, if small and medium-sized business is one specific target, a $10 million limit might be a ceiling for consideration. Currently, this is EDC management's discretionary approval limit.

A division by country categories might involve reserving for the PFIs export financing in the category I market ("rich" countries) of the OECD Consensus. This includes most OECD countries, the USSR, Czechoslovakia, East Germany, and OPEC countries with a high per capita GNP.

Under the various market share approaches discussed above, the PFIs would take on the delivery of perhaps up to 20 per cent of the export financing business now done by EDC. A financing subsidy from the government would need to be delivered through the PFIs if their share of the market were to be based on the term of the credit or size of the transaction. However, if the market were divided on the basis of rich versus poor countries, it might be possible to avoid paying a subsidy without any significant loss of exports, since the rich country Consensus rate (currently 13.6 per cent) is quite close to market rates.

(ii) PFI and EDC Competition

Under this option, EDC would continue to be a direct lender but an attempt would be made to allow PFIs to provide the same direct financing at the same rates as EDC in all official export financing markets. There are a variety of ways in which this could be done, but essentially what is required is a subsidy which would represent the difference between what the PFIs would normally earn through purely commercial lending as opposed to what is prescribed under the OECD Consensus matrix of rates.

The chartered banks (as represented by the Royal Bank of Canada) have suggested in a proposal to the government that they would undertake the funding for export credits and would seek a direct interest subsidy to be delivered through them for the difference between the actual and the normal commercial returns. The costs to the government of such a scheme would be higher than under the present EDC system since PFI borrowing costs would be higher than EDC's costs, and PFIs require a profit for shareholders. However, if the government, or EDC as its agent, undertook to refinance the PFIs, it could reduce the subsidy costs related to the PFIs' higher borrowing costs.

Under this system the PFIs and EDC would compete on an equal footing (since the interest rates and term offered by both parties would be identical), provided that EDC's exposure fees on its direct lending were similar for comparable risks to the guarantee fees paid by PFIs where they served as the delivery mechanism.

Indeed, provided that financial costs to the customer and the likelihood of loan approval are the same under either source of financing, the banks might have an implicit advantage derived from their broad range of financial relations with exporters and their wide international network of branches, correspondents and agents. Banks could, in addition, continue to provide, at their own risk, cash payment financing and local cost financing, which could provide them with a competitive advantage over EDC in dealing with exporters.

Under this system, the banks could become a major conduit for official export financing, without limitations as to market share. The system would provide exporters with increased sources and services for export financing transactions which should ensure a greater responsiveness to their needs. Of course, the development of a smoothly functioning subsidy scheme for delivery through the PFIs would take some time. The approach discussed here would allow for a gradual increase in PFI involvement, without interrupting the provision to exporters of the full range of services currently available through EDC.

(iii) Taking EDC Out of Export Financing

Under this scheme, the PFIs would take over the delivery of all official export financing for capital projects. Of course, EDC would still need to stay in the picture for guarantee and insurance business, for making country risk assessments, ensuring Canadian content and industrial benefits objectives were met, and administering the subsidy mechanism for financing through the PFIs.

This approach would meet the banks' initial proposal that they take over all the export financing business. It would also allay any fears the PFIs might have in assuming market development expenses only to find that EDC was somehow still able to keep most of the direct financing business. However, it might raise fears of loss of service among exporters who have come to rely on and trust EDC.

D) CONCESSIONAL FINANCING

The Challenge

The document "An Agenda for Economic Renewal", tabled by the Minister of Finance on November 8, 1984, posed three basic questions on export financing: 1) Can Canada's aid budget, while maintaining its goal of promoting Third World economic development, play a more effective role in promoting Canadian exports in developing countries? 2) Should a greater portion of aid resources be used to support the export of goods and services, on concessional terms, of competitive Canadian firms involved in developmentally-sound projects in the Third World? 3) If an aid/trade mechanism were implemented, what should be the future role of EDC's existing mixed credit program?

Background

Among OECD countries, in recent years, there has been an intensification of competition for export projects on the basis of subsidized, highly concessional, export credits. Canada has been critical of the use of mixed credits and other similar practices on the grounds that they involve costly subsidies, distort normal competitive factors and tend to divert resources away from sectors of the economy where they may be used more efficiently. In addition, they can frustrate development objectives because they increase the incidence of "tying" aid to goods and services from the donor country, which may in turn add to the cost for the recipient country.

Canada has participated actively in efforts to stem the increasing use of aid funds to obtain comparative advantage in Third World markets. Some arrangements have been negotiated in the Development Assistance Committee (DAC) and the Export Credit Consensus of the OECD but these have met with limited success thus far. Canada will continue to seek better and more effective arrangements. In the meantime, it will be important to ensure that Canadian exporters are not operating at a disadvantage due to the financing practices of other countries.

Current Concessional Financing Programs

Currently, there are four mechanisms through which concessional financing for Canadian exports to developing countries can be provided: i) the Canadian bilateral aid program administered by CIDA; ii) CIDA's Industrial Co-operation Program; iii) parallel financing by both CIDA and the EDC; and iv) mixed credit financing administered by EDC.

(i) CIDA Bilateral: The primary objective of official development assistance (ODA) is to promote the economic development of Third World countries. However, within this overall mandate, CIDA, as the main delivery channel for ODA, has sought to respond to the growing pressures for a greater involvement of the private sector in the aid program. Currently, at least 65 per cent of ODA is used for the procurement of goods and services in Canada. More specifically, the bilateral program of CIDA makes up about 36 per cent of the Canadian ODA program, which totalled some $1.7 billion in 1983-84. About 70 to 75 per cent of the bilateral program is spent on goods and services purchased in Canada, with the remainder to cover transportation and local costs in recipient countries.

Food assistance is another large component of our aid ($325.6 million for 1983-84). Between 80 and 85 per cent of the food assistance budget is spent on Canadian procurement, with the remainder covering transportation costs and cash contributions to the World Food Program.

(ii) CIDA Industrial Co-operation Program: CIDA has set up a special Industrial Co-operation Program which provides funding to enable Canadian firms to do feasibility studies in developing countries, set up joint ventures and provide technical assistance. While the volume of resources expended through the program is relatively modest, it has nevertheless been of great help to Canadian firms in winning contracts in Third World markets.

(iii) Parallel Financing: This involves joint financing by CIDA on ODA terms and EDC on regular export credit terms. It has been essentially an ad hoc facility but has proven very useful in a number of cases where developmental and commercial interests have coincided. This mechanism has had the effect of "stretching" aid dollars and of improving the attractiveness of Canadian exports by lowering the costs of financing, which is often a deciding factor in procurement decisions by developing countries. These arrangements have also helped CIDA achieve its volume-related developmental objectives.

During the period 1966-67 to 1983-84, CIDA put in place 85 lines of credit (with commitments of close to $1 billion) with Third World countries to assist Canadian exporters in these markets. Some of these were designated parallel lines of credit with the Export Development Corporation. Over the last three years (1981 to 1983) about $150 million in CIDA assistance has been provided in parallel with EDC lending. Most of these projects have been relatively small, but in 1984 financing was arranged for a large power project in India involving some $200 million in CIDA funds and $450 million in EDC funds, to be disbursed over the next four to five years.

(iv) Mixed Credits through EDC: In 1981, Canada adopted a mixed credit program, administered by EDC. Under this program concessional loans (provided under EDC's Section 31 Canada Account) were combined with regular commercial EDC export credits. The soft loan portions of these mixed credit financing packages have not been reported as official development assistance, even though many other OECD countries do so.

The main intent of the mixed credit program was to help otherwise competitive Canadian exporters obtain financing that at least matched foreign concessional offers. In 1983, the operating guidelines were revised to make the facility more flexible and easier for the business community to use. Since then there has been an increase in mixed credit offers by EDC, partly as a result of the changes in EDC's program but also as result of greater mixed credit competition.

Options

The use of concessional financing in support of Canadian exports to Third World markets sometimes entails very difficult trade-offs between developmental and commercial objectives. While these interests will often coincide, there are significant differences in the criteria for the selection of recipient countries, sectors and individual projects which would make it difficult to realize fully both objectives.

The allocation of a much larger portion of aid resources to support exports of goods and services on concessional terms would likely involve a departure from CIDA's current mandate. This mandate requires that resources be programmed well in advance to fit in with the long-term development plans of developing countries and calls for ODA funds to be concentrated in low-income countries and focused on key sectors such as agriculture and human resource development. Commercial objectives would require that assessments of the development impact of a project be made

quickly, and increasingly projects may be sought in higher income developing countries. This could affect the achievement of Canada's international development objectives.

In addition, it should be borne in mind that it would not serve Canada's longer-term commercial interests to become associated with too many projects that are ultimately viewed as being of limited value by the recipient countries. We also need to ensure that whatever program we set in place is not used to subsidize otherwise uncompetitive Canadian production, which ultimately could damage Canada's commercial reputation abroad.

These concerns must be set against the fact that Canadian exporters seeking to win contracts in developing countries face competitors who are often subsidized in a variety of ways, often from their aid programs. This concessional financing frequently is justified as comprising an integral part of the competing country's aid program, but the end result is still equivalent to an export subsidy as far as the Canadian exporter is concerned.

Against this background, three options might be considered, if it were concluded that some additional funds should be made available for concessional financing of Canadian exports to Third World markets.

(i) Continuation of the current CIDA bilateral program with increased emphasis on parallel financing with EDC

Under this approach, CIDA would be asked, within its current mandate, to place increased emphasis on parallel financing. Additional resources would need to be found for this purpose, principally from within the bilateral program. CIDA would be required to further its co-operation with EDC to help Canadian exporters participate where concessional financing was a factor. While CIDA would take these commercial factors into account more explicitly in deciding on its participation, it would continue to give the greater weight to developmental factors including sector priority and recipient country income levels. In particular, funds designated for parallel financing would be programmed well in advance by sector and by country and would not be used for "matching" purposes.

As a complement to the parallel financing activities of CIDA, the adequacy and effectiveness of the resources available for CIDA's Industrial Co-operation (INC) Program could be reviewed. Funds made available under this program are disbursed rapidly and could be targeted more towards development projects which open up export opportunities for Canadian firms. Over the last few years, however, CIDA has

devoted an increasing volume of resources to the INC program (more than $23 million in 1983-84) and the scope for further large increases may be limited.

(ii) Establishment of a new aid/trade mechanism

Under this approach, a certain volume of funds would be set aside from the aid program over a period of years to support development projects of interest to Canadian firms in developing countries. Unlike parallel financing, the aid/trade funds would not necessarily be programmed, could be committed quickly, and would not be restricted by the geographic, sector and income priorities that currently constrain CIDA's bilateral program. Projects would have to meet certain development criteria but in order for an aid/trade mechanism to be effective, assessments of these criteria would undoubtedly have to be made quickly.

An aid/trade mechanism could be used not just for matching other countries' concessional financing but also as a source of funds for projects developed from scratch by Canadian exporters. In addition, unlike the existing mixed credit program in EDC, the concessional funds involved could be counted against our ODA commitments.

Nonetheless, an aid-trade mechanism could create some problems. There would be a finite amount of funds available for such a program but its very existence could create unrealistic expectations about the degree of assistance that could be provided to Canadian exporters. Any screening mechanism that was put in place to assess the merits of demands for financing would have to ensure that the program was not being used to subsidize otherwise uncompetitive Canadian production. In addition, the relative lack of programming of aid-trade funds would likely make it difficult for the government consistently to meet international commitments with respect to both aid volumes and the geographic allocation of Canadian aid. Due to the lumpy nature of large capital projects, depending on when and where Canadian exporters were successful, these aid commitments could be exceeded in one year but missed in another. Furthermore, there is no assurance, particularly given the risk of matching offers of finance from other countries, that an aid-trade mechanism would result in an increase in Canadian exports to developing country markets.

(iii) Greater use of the mixed credit program administered by EDC

A third approach would be to transform EDC's mixed credit program from a matching facility to one which would actively seek out new business. Current project selection criteria could be somewhat relaxed, approval procedures

speeded up, and additional resources made available. To be consistent with our international obligations, it would be necessary to ensure that any concessional funding which went beyond "matching" could be justified on international development grounds. This would likely require the establishment, through an amendment of the Export Development Act, of a special "international development" facility within EDC similar to the CIDA-based aid/trade mechanism in option (ii). This, in turn, would ensure that developmental factors were taken into account in project selection. Given the developmental orientation of such a facility, it would be natural at a time of government expenditure restraint to report, as part of Canada's overall ODA, whatever concessional expenditures were made under the facility.

While a more aggressive approach on the part of EDC with respect to mixed credit financing might be welcomed by the business community, it would be necessary to exercise some caution to ensure that only efficient and competitive Canadian producers were assisted. Convincing development criteria would also be required to be able to justify the concessional expenditures as ODA. Because of the potentially high cost of such a program, it would probably be necessary to fix commitment and disbursement limits. Further, to the extent EDC's activities in this area were counted as ODA, the proportion of our total aid budget spent through CIDA might be reduced. At the same time, the uncertainties and long gestation periods common in large capital projects could result in significant year-to-year variations in disbursements under an EDC international development facility, thus complicating the achievement of any straight-line ODA growth targets.

This option, like the others, entails difficult trade-offs between developmental and commercial objectives and between budgetary and competitive factors. If looked at only in commercial terms, it is clear that some balance must be struck between the need to ensure Canadian exporters are not disadvantaged in the face of subsidized competition, and the need to reduce ultimately the level of subsidization taking place and install effective international disciplines in this area. From an international development standpoint, Canada must take into account other donors' practices and our own economic needs and strengths, while not losing sight of our traditional ideals.

E) CANADIAN WHEAT BOARD (CWB)

The Challenge

To ensure the continued availability of competitive financing for Canadian Wheat Board exports while avoiding undue risks.

Background

The export of grains has traditionally played a major role in Canada's overall export performance. Canada has been selling grain on credit, with government guarantees of repayment, since the 1952/53 crop year. The portion of export sales on credit has varied from year to year. About 12 per cent of total sales last year were on credit terms, most on the maximum repayment terms of three years.

The government program in this area, the Credit Grain Sales Program, operates to ensure that the CWB has the flexibility to provide credit when necessary to maintain a traditional market or gain long-term access to a new market. Following discussions with the CWB on market prospects the government annually authorizes the CWB to extend credit if necessary to a list of countries to specified ceilings. Between annual reviews new countries may be added to the list or changes may be made to the authorized ceilings relatively quickly. In many cases, it has not been necessary to utilize, either wholly or in part, the authorized ceilings, either because credit is not necessary or prospects do not materialize. Nevertheless, the potential to offer credit when and where necessary is of considerable value in maintaining the competitiveness of Canadian grain in export markets. For grains not marketed by the CWB, financing can be arranged under EDC's Corporate Account Section 24 insurance or, for medium-term credit, under EDC's Canada Account Section 27 insurance facility.

Credit grain sales by the Board involve the assumption by the government of significant contingent liabilities, which now total about $3.0 billion. When the CWB makes a sale on credit it borrows from the banks an amount equivalent to the credit sale which it uses to pay the farmer for the exported grain. These loans are repaid to the banks as the CWB receives payments from its overseas customers. The Minister of Finance, on behalf of the government, provides a 100 per cent guarantee of the bank loans. No fee is charged for the government guarantee.

The international financial environment over the last several years has been very difficult. This has generally led to increased demand for credit on grain sales and at the same time resulted in increased risks of non-payment or payment delays. Most of the CWB's credit exposure is in countries which are experiencing financial difficulties and which have recently or will soon have rescheduled their external debt. Over three quarters of the Board's 1984 credit receivables have been affected by reschedulings. As a result, credit extended originally for three years is now being repaid over a much longer period.

Where Board customers are not able to repay on time, the Board has been able to increase the size of its guaranteed lines of credit from the banks to cover the arrears and there has been no call on the government guarantee. The contingent liability assumed by the government under its guarantee therefore increases by the amounts of additional interest charged, until the customer is again able to make repayments.

The CWB program does not involve any interest subsidies on export credit sales. Financing subsidies have not been used on Canadian wheat sales since the early 1970s when sales were made to three countries on terms of from five to 10 years to meet U.S. competition in potential commercial markets. These sales were insured through EDC on Canada Account and an interest rate subsidy was paid by the government. Sales were subsequently made to those markets by the CWB without subsidized rates on a cash basis or normal CWB credit terms of up to three years.

The CWB program is comparable in terms to the main credit program of our major competitor, the U.S., which is the world leader and price setter in the grain export market. The U.S. Commodity Credit Corporation, under its GSM-102 program, provides guarantees on credits on terms of up to three years, for which the exporter is required to pay a fee. The guarantee covers 98 per cent of principal and up to 8 per cent interest.

The U.S. also has a number of other programs. Its GSM-5 direct financing facility makes possible a "Blended Credit" program, for which there is no Canadian counterpart. Under this program a limited amount of interest-free GSM-5 credit is blended with credit guaranteed under the GSM-102 program so that a lower interest rate may be offered by U.S. exporters. This program was established to counter European Common Agricultural Policy export price subsidies on grains. It has nevertheless given cause for concern and has created disruptions in some markets, particularly those where grains are now paid for in cash. The U.S. Intermediate Agricultural Credit Program is designed to provide credit of over three and up to 10 years. This program is not operating at present. The U.S. PL480 program provides credit on a concessional basis with up to a 40-year repayment period and interest rates as low as 2 per cent. It is similar to, but broader than, Canada's food aid program.

Options for Change

(i) Measures to improve the export financing capability of the Canadian Wheat Board

The current Credit Grain Sales Program enables the CWB to offer competitive financing for the export of wheat and barley and serves the Western farmers well in this respect. The process of government approval and guarantee of credit limits operates expeditiously, and credit facilities now authorized are reasonably adequate. Possible changes to the Board's authorized country credit ceilings are now being reviewed in consultation with the Board and in light of present market prospects.

(ii) Measures to improve the financial management of the Credit Grain Sales Program

Although the program is operating efficiently in supporting the export of Canadian grain on credit, there is a need to consider changes to improve the financial management of the risks assumed on export credit sales and thereby safeguard the program's financial integrity. The government's $3 billion contingent liability under this program is sizeable and could give rise to significant cash draws if there were defaults by overseas customers. With respect to new business, changes which could be considered include placing additional emphasis on a number of factors which the Board currently takes into account. This could involve more careful analysis of the creditworthiness of potential customers, increasing down-payments and shortening repayment terms. Consideration might also be given to building up a reserve against losses.

Other changes could be looked at, including developing a policy on when the government should pay the banks when the Board's credit customers are unable to repay credit on time. The question of whether to charge a fee for the government's guarantee also might be examined. Such changes would enable the government to manage its financial risk more effectively. Moreover, such technical changes to the program would align it more closely with facilities offered by the private sector as well as by the Export Development Corporation and the United States' CCC GSM-102 program, which contain both these features.

A key consideration in implementing any changes would be the need to ensure they did not affect the competitiveness of Canadian grain exports.

F) THE CANADIAN COMMERCIAL CORPORATION (CCC)

The Challenge

Would a reduction in the mandate of the CCC have a positive impact on private sector initiative, by providing scope and encouragement to groups such as private trading companies?

Background

The CCC is a wholly-owned Crown corporation established by Parliament in 1946 to "assist in the development of trade between Canada and other nations".

Its main function is to participate in export transactions where its involvement is required or seen as advantageous by Canadian suppliers and foreign buyers. It does this through back-to-back contracts with the foreign purchaser and the Canadian supplier -- or suppliers, in cases where CCC acts as a "packager". These activities involve procurement of defence goods -- with the U.S. under the Canada/U.S. Defence Production Sharing Arrangement, and with other countries either under a specific agreement or on a case-by-case basis -- as well as commercial sales to the U.S. and other countries. In these areas, CCC generally guarantees the performance of and payment to the Canadian supplier. Within its mandate, CCC has been directed by the government to avoid competing with the private sector or interfering with established export marketing and distribution efforts of Canadian firms and trade groups. Therefore, its role is responsive.

CCC contracted for $629 million of sales in 1983-84. Most sales ($529 million or 80 per cent) were to the U.S. and were mainly defence products sold under the Canada/U.S. Defence Production Sharing Arrangement under which a Canadian government agent is required to sign contracts. (About $45 million of sales to the U.S. were of commercial products.) Other sales, mainly commercial rather than military, were also made to Europe (8 per cent), Africa (6 per cent), Pacific and Asia, and Latin America and the Caribbean (2 per cent each).

In addition to the activities described above, CCC has, since 1976, been authorized to act as prime contractor in capital projects. It has had little success in this area.

CCC also helps Canadian firms pursue procurement funded by United Nations agencies and multilateral development banks, such as the World Bank. It has been particularly successful in the case of U.N. agencies, where it has signed

a substantial number of contracts. In this regard, it has helped to disseminate information to the private sector on other opportunities in those areas.

CCC deals with a wide variety of goods and services and its Canadian clients are drawn from all regions of the country. About half of the companies which CCC contracted during 1983-84 were small firms with fewer than 100 employees or less than $5 million in sales. Over three-quarters of the contracts signed by CCC were valued at less than $100,000.

CCC answers to Parliament through the Secretary of State for External Affairs and the Minister for International Trade. It is financed by annual parliamentary appropriations ($17.2 million was drawn in 1983-84) to cover administrative and operating costs. Since 1946, the government has contributed a total of $20 million of equity. The cost of CCC's operations have continued to decline and now average less than 3 per cent of the value of sales in 1983-84.

The corporation consists of two entities, a headquarters group (24 Crown corporation employees) in Ottawa, and the Export Supply Branch (ESB) of the Department of Supply and Services in Hull (98 public servants). The headquarters group is responsible for corporate matters including corporate policy, financial, information, legal and publicity questions as well as for policy direction to ESB and capital projects. ESB is responsible for managing CCC's procurement business.

Options for Discussion

(i) Reduction of CCC's mandate to its basic required role under the Canada/U.S. Defence Production Sharing Arrangement, and beyond that to responding to demands for government-to-government contracting only where required by foreign governments

Clearly a government contracting agency is required in the case of Canada's Defence Production Sharing Arrangement with the U.S. There are other cases, such as some defence sales outside the U.S. and some commercial sales, where a Canadian government agent is required. Under this option CCC would be limited to those areas and would not be involved in some defence and commercial sales with which it is now involved. Also, it would no longer be involved in its United Nations and multilateral development bank role, or in capital projects. It is for consideration whether private companies could perform some of these functions alone or in some new relationship with CCC.

Current relations between CCC and private trading houses might provide a basis for building a different relationship between them. Indeed, CCC is now seeking to identify more opportunities for sourcing and providing business opportunities to trading houses. It has in the past contracted with them for specialized requirements. It may be possible to build upon and improve this relationship substantially in the context of a strengthened trading house sector as well as the improved incentive environment which the government is now aiming to create. Further work on co-operative efforts might have potential, with CCC and trading houses working more closely, even in areas where a government-to-government deal is required. In those cases, it may be possible to make greater use of procedures currently available to provide government support without government involvement, whereby CCC provides a less direct "seal of approval" on the transaction. Further means to accomplish this should be considered.

A government task force is currently examining Canada's trading house sector. Its report is scheduled to be made public shortly. It is already apparent, however, that trading houses are substantial contributors to exports, particularly exports outside the U.S. The majority of these houses are small, highly specialized and particularly well suited to assisting small and medium-sized exporters.

The report of the task force should be very helpful in answering the question of how much potential there may be for private sector trading houses to expand their activities in this area.

CCC's capital projects activity has not had the success originally anticipated. This may be due to a number of factors, including the effects of the recession in sharply curtailing capital projects worldwide. It may also be due to a lack of a substantial market or a need for government-to-government arrangements in this area. There is a question whether or not the government should become involved with the sometimes large contingent liabilities which arise from such projects.

Another question for consideration is what CCC activities could be taken on by other government departments or agencies. For example, could EDC or the private sector offer some form of contract completion guarantee to permit Canadian companies to negotiate contracts with foreign governments without the assistance of the CCC? Could External Affairs improve its ability to inform the private sector of potential contracts with international financial institutions and assist it in the bid process?

(ii) Putting CCC on a cost recovery basis

Whether or not changes are made to CCC's mandate, the question of cost recovery for its services from the companies which it assists should be considered. CCC has in the past considered seeking cost recovery, but it has not been directed to do so.

CCC provides most of its services and assistance to its clients free of charge. These services are not duplicated in the public sector. However, it is possible that some could be made available by private agencies for a fee. On the other hand, the availability of free services and assistance from CCC has been helpful to the small companies with which it deals in helping them to enter the export market and enabling them to keep their costs down. If cost recovery were considered desirable, a fee structure could be established based on fees for similar services provided elsewhere or alternatively to cover its administrative costs.

(iii) Reorganizing the structure of CCC

Questions have also been raised about the most appropriate form of organization for CCC under its current or an altered mandate. The present arrangement, with its staff under two separate organizations, may well give rise to some inefficiencies. There may also be questions of accountability of staff to headquarters. Cost savings and a more effective delivery of services might be accomplished with a reorganization under the present mandate. If a changed mandate emerges, a different organization may be appropriate and might serve to underline and reinforce any changed mandate.

G) OTHER COMMODITY PROGRAMS

The Challenge

To ensure that competitive export financing is available which takes account of the specialized needs of particular commodities.

Background

While grains dominate Canada's agricultural exports, other farm and fish exports are of great importance. Sales abroad of most of our agricultural products are normally on a cash or short-term credit basis, as is the practice for these commodities in world markets. When Canadian exporters encounter medium-term credit competition, the government is able to ensure that matching

finance is available through EDC's Canada Account insurance. Such competition generally arises from the activities of the U.S. Commodity Credit Corporation GSM-102 program or its Blended Credit Program. These respectively provide for guarantees on credits up to three years or for a blending of interest-free financing with commercial financing to achieve a reduced interest rate.

Government marketing and credit extension for a number of specialized commodities such as dairy products and fish is provided through three specialized agencies: the Canadian Dairy Commission, the Canadian Saltfish Corporation and the Freshwater Fish Marketing Corporation. The primary objective of these agencies is to respond to particular problems posed by domestic marketing of products for which they are responsible. The question of their role in external marketing has to be subordinated to that of their basic domestic mandate.

Canagrex was established as a corporation to provide financing and guarantees exclusively for agricultural commodities. However, after a careful review of its activities and mandate, the government decided that it duplicated facilities already available through EDC and the private sector. Consequently, Canagrex is being wound down.

Options for Discussion

(i) New specialized agencies

The agencies which currently exist are operating to provide necessary financing for commodity exports. However, some concerns have been raised regarding the need for special financing facilities for products not covered by the Credit Grain Sales Program. At present EDC's normal financing facilities are available for transactions on commercial terms. Where it is necessary to match extended terms being offered by our competitors, EDC Canada Account insurance is available and its adequacy is now being reviewed.

With improvements these agencies should be adequate to meet requirements for commodities financing, all the more so as actual demands for this type of financing would not be such as to justify the creation of any specialized facility.

(ii) Improved international disciplines

Continuing to match foreign credit terms does not appear to be the most durable and financially attractive method of dealing with an area where cash sales and short-term credit are the normal commercial way of doing business.

An alternative is to seek ways in which an international agreement can be achieved to limit the use of official credits for commodities. This is now being pursued in international bodies, particularly the OECD.

H) PROVINCIAL GOVERNMENT PROGRAMS

The Challenge

To ensure that federal and provincial government export financing programs act in a mutually reinforcing manner so that Canada's overall resources in this area are most efficiently employed.

Background

Over the past few years the provincial governments, especially Quebec, Ontario and Alberta, and provincial hydro companies have taken a much more active role in developing and supporting exports. This role has been limited for the most part to market identification and promotion, consulting services and feasibility studies. A number of provinces have established offices abroad in major markets for these purposes.

Some provinces, again notably Alberta, Ontario and Quebec, have established export financing guarantee and performance guarantee programs. These programs have the potential to duplicate those offered by federal government programs.

Option for Consideration

Enhanced Federal/Provincial Co-operation: Both levels of government have an interest in ensuring that limited funds available for export support are used effectively. More frequent and enhanced consultation between federal and provincial governments could be useful in avoiding overlap or competition between the various agencies involved.

Gouvernement du Canada
Government of Canada

Financement des exportations

Document consultatif

Janvier 1985

Canada

Financement des exportations

Document consultatif

Janvier 1985

AVANT-PROPOS

Ce document est conçu de manière à servir de fond pour les consultations sur le besoin crucial d'assurer un soutien efficace aux entreprises et à l'industrie canadiennes en matière de financement des exportations. Ces consultations se dérouleront dans le cadre du processus de consultation plus global amorcé lors de la publication, le 8 novembre 1984, d'un important document intitulé, «Une nouvelle direction pour le Canada: Un programme de renouveau économique».

Le document identifiait un certain nombre de questions portant sur les programmes de l'État qui assurent, garantissent et financent les exportations, de même que sur les programmes touchant la vente directe de marchandises à l'étranger. Les consultations porteront sur les facteurs qui sous-tendent ces questions ainsi que sur les options possibles que peut envisager le gouvernement. Toutes les parties intéressées sont invitées à prendre part aux discussions tant sur les questions que sur les directions que pourrait prendre le changement et qui sont exposées dans ce document.

Nous espérons que les Canadiens prendront une part active à la discussion sur ces questions dans le cadre d'un dialogue ouvert avec le gouvernement et leurs concitoyens -- un dialogue voué à trouver des moyens plus efficaces de travailler et de prospérer tous ensemble au cours des mois et des années à venir. Un tel dialogue ouvert sera un apport positif à la Conférence des Premiers ministres sur l'économie, en février, et à la Conférence nationale sur l'économie en mars.

Michael Wilson

L'hon. Michael Wilson
Ministre des Finances

James Kelleher

L'hon. James Kelleher
Ministre du Commerce extérieur

Matière

I. Introduction 1
A) Contexte 1
i) Le marché mondial des exportations 1
ii) Le financement des exportations en tant que facteur de concurrence 2
iii) Règles internationales de base applicables aux crédits à l'exportation et aux crédits mixtes 3

B) Le financement des exportations canadiennes 4
i) Financement privé et financement public 4
ii) La compétitivité globale et l'efficacité des programmes 5

II. Questions à étudier 7
A) Société pour l'expansion des exportations 7
B) Assurance des exportations par le secteur privé 12
C) Financement des exportations par l'entremise des institutions financières privées 13
D) Financement à des conditions favorables 17
E) Commission canadienne du blé 24
F) Corporation commerciale canadienne 28
G) Autres programmes spécialisés 32
H) Programmes des gouvernements provinciaux 34

I. INTRODUCTION

A) CONTEXTE

i) Le marché mondial des exportations

La concurrence se fait de plus en plus vive sur les marchés d'exportation.

Aux États-Unis, le rythme de croissance économique a commencé à ralentir et, dans les pays de l'Europe occidentale, les gouvernements suivent des politiques de contraintes budgétaires qui laissent présager une croissance tout au plus modérée à moyen terme. Parallèlement, les pays de l'Europe orientale continueront probablement de restreindre la progression de leurs importations afin de maintenir leur endettement en monnaies convertibles à des niveaux raisonnables.

Ailleurs dans le monde, les perspectives ne sont guère plus reluisantes, sauf dans les pays de l'Asie du Sud et du Sud-Est, et en Chine. Les pays asiatiques ont facilement survécu à la récession et leur niveau d'importations devrait demeurer élevé. La situation économique et financière de nombreux pays africains est grave et les perspectives commerciales sont sombres.

Les pays d'Amérique latine, qui ont le plus souffert de la récession économique mondiale, se trouvent maintenant dans une phase d'ajustements structurels radicaux. Cela devrait les replacer dans une meilleure position pour connaître une croissance économique soutenue et viable. Le processus sera toutefois lent et les possibilités d'exportation seront limitées sur ces marchés, du moins pendant la présente décennie.

Si le Canada doit conserver et accroître sa part des marchés mondiaux, il importe de reconnaître que la compétitivité internationale, en particulier dans les pays du Tiers-Monde, ne se ramène pas à une simple question de prix ou de respect des spécifications techniques. Le prix et la qualité des marchandises ou des services sont des éléments essentiels de la compétitivité, mais ils ne suffisent pas en soi. Il existe d'autres éléments tout aussi importants, dont: a) la capacité de remplir les commandes; b) la fiabilité de l'entreprise ou du fabricant; c) la réputation acquise sur le marché; d) la connaissance détaillée du marché et le souci de respecter les coutumes locales et les pratiques commerciales; e) la volonté de collaborer à la traduction des manuels de formation dans les langues locales; f) la disponibilité du service et des pièces de rechange; g) la capacité de transférer la technologie au moyen de brevets, de co-entreprises et d'investissements directs; et h) le programme de

financement, soit la capacité d'assurer un financement concurrentiel des exportations. Les exportateurs peuvent aussi être appelés à participer à divers genres d'accords de rachat ou de compensation plus généralement connus sous le nom de «commerce de contrepartie».

ii) Le financement des exportations en tant que facteur de concurrence

Au Canada, aux États-Unis et dans d'autres pays industrialisés, le financement des moyens de production et les investissements du secteur privé sont aussi assurés par le marché financier privé. Lorsque l'épargne nationale est insuffisante, le système financier ou les entreprises peuvent généralement obtenir des fonds sur les marchés de capitaux et financiers internationaux. En conséquence, le soutien de l'État dans le financement des exportations n'a, à quelques exceptions près, que très peu contribué aux échanges commerciaux entre les pays industrialisés.

C'est dans le Tiers-Monde et en Europe orientale que le rôle dynamique joué par l'État dans le financement des exportations est devenu un facteur déterminant dans la concurrence. Puisque la plupart des pays en développement et des pays de l'Europe orientale ne peuvent compter sur une épargne suffisante et n'ont qu'un accès limité aux marchés de capitaux et financiers internationaux, nos exportations dans ces pays dépendent de la disponibilité de sources de financement soutenues par l'État.

Le financement des exportations avec le soutien de l'État comporte deux caractéristiques fondamentales. En premier lieu, des fonds sont mis à la disposition d'emprunteurs et d'acheteurs qui n'ont normalement pas accès aux marchés financiers. En second lieu, l'intervention de l'État, qui se manifeste surtout par l'octroi de prêts à moyen et à long terme à taux fixes, se ramène en fait à une forme de subvention, puisque les taux des prêteurs à l'exportation sont inférieurs à ceux du marché.

Tous les pays industrialisés, plusieurs pays en développement (par exemple, le Brésil, l'Argentine, la Corée et l'Inde), ainsi que les pays de l'Europe de l'Est se sont dotés de programmes de financement des exportations bénéficiant du soutien de l'État. En général, les modalités de financement sont conformes aux règles de base de l'OCDE (voir ci-après), mais il y a eu dernièrement une intensification de la concurrence sur les crédits mixtes ou le financement favorable (c'est-à-dire, une combinaison du financement à taux favorables, habituellement dans le cadre de l'aide publique au développement, et de crédits commerciaux à l'exportation).

On justifie la combinaison de l'aide et des crédits à l'exportation sur le plan du développement en alléguant qu'il est ainsi possible d'étirer le montant limité des fonds d'aide et de les répartir entre un plus grand nombre de projets ou de marchés. Toutefois, on a également eu recours aux crédits mixtes ou «financement à des conditions favorables» pour financer des exportations qui, auparavant, étaient en grande partie financées au moyen de crédits normaux à l'exportation. Cette pratique a été également utilisée pour financer des ventes à des pays qui étaient en voie de pouvoir supporter des conditions de financement commercial. Cette situation a créé un certain nombre de problèmes auxquels deux types de solutions ont été proposés. Des règles de base applicables aux crédits mixtes ont été négociées sur des tribunes internationales (voir ci-après), mais comme elles n'ont remporté qu'un succès limité, la plupart des pays industrialisés, dont le Canada et plus récemment les États-Unis, ont eu recours à des programmes «équivalents» ou ont modifié leurs programmes d'aide au développement pour placer leurs exportateurs sur un pied d'égalité.

iii) Règles internationales de base applicables aux crédits à l'exportation et aux crédits mixtes

Le financement officiel des exportations par les pays membres de l'OCDE est assujetti aux lignes directrices du Consensus de l'OCDE qui fixent la période maximale de remboursement entre 8 1/2 et 10 ans, le versement comptant minimal (acompte) à 15 pour cent et les taux d'intérêt minimums (pour les trois catégories de pays classés selon leur degré de développement; les taux les plus élevés sont exigés des pays «riches»). Ces taux sont rajustés semi-annuellement en fonction de l'évolution des taux d'intérêt du marché. Les derniers rajustements sont entrés en vigueur le 15 juillet 1984, lorsque les taux minimum ont été relevés de 1.2 pour cent. Les taux sont actuellement de 10.7 pour cent pour les pays «pauvres», de 11.9 pour cent pour les pays «intermédiaires» et de 13.6 pour cent pour les pays «riches». Le 15 janvier 1985, ces taux devaient être rajustés en baisse, pour refléter la chute récente des taux du marché. Pour ce qui est des devises des pays où les taux d'intérêt du marché sont inférieurs aux taux prévus par le Consensus de l'OCDE, un système de référence des taux d'intérêt commerciaux (par exemple, pour le deutschemark, le franc suisse, le yen japonais, le florin hollandais) est utilisé.

Le Consensus ne couvre pas tous les secteurs. Il existe un accord distinct pour les centrales nucléaires. Les navires (autres que les «plates-formes» de forage) sont régis par un autre accord des pays de l'OCDE. Le Consensus ne touche pas encore les aéronefs, mais on espère que les

négociations aboutiront à une entente en 1985. Les crédits à l'exportation pour les produits agricoles et militaires ne sont pas visés par le Consensus. Des négociations relatives aux crédits à l'exportation de produits agricoles sont en cours, quoique l'on ne s'attende pas qu'elles progressent rapidement.

Le Consensus de l'OCDE fixe également des règles de base sur l'utilisation des crédits mixtes qui ont pour objet de réduire leur effet perturbateur sur les opérations commerciales régulières. Celles-ci précisent que les opérations de crédits mixtes doivent comporter un élément de «subvention» minimum de 20 pour cent, ainsi qu'être sujettes à un avis préalable. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a adopté des lignes directrices sur l'utilisation et la divulgation du «financement associé». Tout financement comportant à la fois des crédits à l'exportation et une APD ou d'autres prêts à des conditions favorables constitue un «financement associé». Les lignes directrices du CAD visent à garantir que le financement associé répond à de véritables objectifs de développement.

B) LE FINANCEMENT DES EXPORTATIONS CANADIENNES(1)

i) Financement privé et financement public

Plus de 90 pour cent des exportations canadiennes proviennent du secteur privé (sociétés d'État incluses) sans pratiquement aucune intervention gouvernementale au niveau du financement ou de la commercialisation.

Les institutions financières du secteur privé financent la majeure partie des exportations canadiennes par des prêts directs aux acheteurs, des lignes de crédit ou d'autres formes de financement des échanges commerciaux. Elles le font aussi indirectement en refinançant les exportateurs canadiens. Leur participation au financement à moyen et à long terme des échanges commerciaux, particulièrement dans les pays du Tiers-Monde, a été limitée. Contrairement aux banques dans d'autres pays industrialisés, les banques canadiennes n'ont pas, ces dernières années, joué un rôle important dans le programme de financement des exportations du gouvernement. Les banques canadiennes ont néanmoins été très actives à l'échelle internationale dans d'autres domaines d'activité bancaire. Leur part des opérations bancaires internationales avec des pays du Tiers-Monde est sensiblement supérieure à celle des exportations canadiennes vers ces pays.

---

(1) Comprend également les programmes publics d'assurance, de garantie et de vente directe.

La majeure partie du soutien public est canalisée vers les exportations à destination du Tiers-Monde et de l'Europe orientale. Selon les estimations, près de la moitié des exportations canadiennes vers les pays du Tiers-Monde bénéficie de l'aide des programmes gouvernementaux.

Dans ces cas, le gouvernement intervient par l'intermédiaire de la Société pour l'expansion des exportations (SEE) -- environ 5 pour cent des exportations dont 1 pour cent est financée directement -- et de la Commission canadienne du blé -- 1 à 2 pour cent des exportations. D'autres organismes publics, comme la Corporation commerciale canadienne, la Commission canadienne du lait, l'Office canadien du poisson salé et l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce, se chargent de vendre directement 1 à 2 pour cent des exportations canadiennes. Enfin, le programme d'aide bilatérale de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) finance 2 pour cent de l'ensemble des exportations canadiennes, soit 15 pour cent des exportations canadiennes aux pays en développement. Il existe en outre des programmes provinciaux de soutien des exportations.

ii) La compétitivité globale et l'efficacité des programmes canadiens

Les mécanismes de financement des exportations et de crédits mixtes offerts par la SEE, l'ACDI et la CCB veillent en règle générale à ce que les exportateurs canadiens ne soient pas désavantagés sur le plan du financement. Toutefois, les exportateurs croient généralement que des améliorations pourraient y être apportées. Il est souvent mentionné qu'il y aurait lieu d'améliorer l'accès des petites et moyennes entreprises aux marchés d'exportation. On estime aussi qu'il y aurait moyen de maximiser les retombées commerciales par les recours aux programmes d'aide. Certains exportateurs ont également mis en doute la rapidité avec laquelle la SEE répond à leurs besoins. D'autres ont laissé entendre que les critères de solvabilité qu'applique la SEE sont peut-être trop sévères.

Le commerce de contrepartie est un autre facteur qui influence la concurrence dans certains marchés. L'État n'a reçu aucune autre demande d'aide particulière, outre les renseignements et conseils qu'il dispense actuellement. En effet, il semble généralement reconnu qu'une intervention directe de l'État non seulement poserait des risques financiers considérables, mais pourrait exposer les

exportateurs canadiens à de plus fortes demandes de se livrer au commerce de contrepartie et, plus généralement, pourrait miner l'objectif canadien de maintien d'un système de commerce multilatéral libre et ouvert. Il reste à déterminer si ce point de vue est fondé ou si on ne devrait pas songer plus sérieusement à doter l'État d'un rôle dans ce domaine, par exemple par l'entremise de la SEE.

En examinant ces questions et en considérant la pertinence des programmes existants, il faudra peser les avantages, les risques, et les coûts économiques et financiers que présente le financement des exportations. Il est peu probable que le Canada puisse survivre à une guerre des crédits à l'exportation s'il décidait d'envisager agressivement le financement des exportations. En termes généraux, l'objectif premier des programmes publics de financement et de commercialisation des exportations devrait donc être de mettre les exportateurs canadiens sur le même pied que leurs concurrents étrangers.

Il y a toujours le risque que l'existence même d'un programme gouvernemental puisse faire obstacle aux initiatives plus productives et plus efficaces du secteur privé dans le domaine des exportations. Une plus grande participation du secteur privé dans ce domaine pourrait accroître le rendement économique global. Même si la Corporation commerciale canadienne remplit certaines fonctions que ne pourrait pas assumer le secteur privé, il y a lieu de reconsidérer son mandat, son organisation et ses autres activités afin de déterminer si, sous sa forme actuelle, elle n'aurait pas empêché le secteur privé, et en particulier les maisons de commerce, de participer davantage à ce secteur, ce qui aurait été plus profitable pour le Canada. Le financement des exportations est un autre domaine où la participation du secteur privé devrait peut-être être plus importante. Contrairement à ce qui se produit dans la plupart des autres pays, la SEE a pratiquement le monopole du financement des exportations subventionnées. Il semblerait donc nécessaire de créer des conditions qui pourraient permettre de tirer meilleur parti du potentiel des banques canadiennes pour le financement des échanges commerciaux canadiens. De même, le secteur des compagnies d'assurance privées a laissé entendre qu'il y aurait moyen de coopérer davantage avec la SEE dans les secteurs de l'assurance-crédit et des garanties. Enfin, la concertation entre les gouvernements fédéral et provinciaux doit se poursuivre afin de veiller à ce que les initiatives et les programmes des deux paliers d'administration demeurent complémentaires.

II QUESTIONS À ÉTUDIER

A) SOCIÉTÉ POUR L'EXPANSION DES EXPORTATIONS

Le défi

Améliorer la façon dont la SEE répond aux besoins.

Contexte

La Société pour l'expansion des exportations est une société d'État créée en 1969 pour fournir des services d'assurance et de garantie aux exportateurs et aux institutions financières du secteur privé, et offrir un financement direct aux acheteurs des exportations canadiennes. Actuellement, l'encours de ses prêts atteint plus de $7 milliards et l'encours des assurances et garanties, plus de $2.5 milliards. La majeure partie de l'aide offerte par la SEE provient de programmes d'assurance (Compte de la Société) établis en vertu de l'article 24 de la Loi sur l'expansion des exportations, dont le montant annuel a dépassé $3 milliards en 1983. Ces programmes comprennent des polices d'assurance globale à l'intention des exportateurs, en vertu desquelles l'exportateur assure auprès de la SEE ses exportations à destination d'un grand nombre de marchés. Il existe également des polices d'assurance portant sur des opérations précises, en vertu desquelles un exportateur assure une seule opération financée au moyen de crédits à moyen terme. En outre, la SEE offre des garanties bancaires, des garanties de caution et de bonne fin, ainsi que de l'assurance sur les investissements à l'étranger.

En vertu de l'article 29 (Compte de la Société) de la Loi sur l'expansion des exportations, la SEE consent directement des prêts à des acheteurs étrangers de produits canadiens. Actuellement, l'encours des prêts consentis en vertu de l'article 29 se chiffre à près de $6 milliards. La SEE offre également en vertu de l'article 29 diverses lignes de crédit confirmées et non confirmées et des protocoles de financement. Elle peut aussi effectuer un financement sans recours pour les exportateurs en vertu de l'article 33 de la Loi. Des modifications récentes à la Loi sur l'expansion des exportations, donnent à la SEE le pouvoir à financer des accords de crédit-bail dans le cas de marchandises à être utilisées à l'extérieur du Canada.

Dans le cadre de ses activités prévues par les articles 24 et 29, la SEE a pour mandat d'offrir des services d'assurances, de garanties et de financement à des conditions essentiellement commerciales. Ses services d'assurances et de garanties sont offerts contre recouvrement intégral des coûts. Ses primes d'assurance et

ses droits de garantie sont comparables à ceux prévus par les programmes étrangers de même nature. Les exportateurs, quant à eux, doivent assumer 10 pour cent du risque.

En raison de la concurrence internationale, le programme de prêts de la SEE doit pouvoir offrir un financement à des taux d'intérêt équivalents aux taux minimums fixés par le Consensus de l'OCDE. Ces taux comportent un élément de subvention pouvant atteindre 2 pour cent. Les exportateurs doivent verser des commissions d'encours en contrepartie des risques de remboursement. Ces commissions sont équivalentes à celles qu'exigent des organismes semblables dans d'autres pays. Le gouvernement subventionne le financement (actuellement de l'ordre de $100 millions par année) en renonçant au rendement sur ses avoirs dans la SEE. Si la Société subit une perte dans le cadre de ses activités de prêt, le gouvernement est disposé à demander au Parlement d'approuver des crédits pour compenser cette perte. Cela ne s'est toutefois jamais produit jusqu'à présent.

En vertu des articles 27 et 31 (Compte du gouvernement) de la Loi sur l'expansion des exportations, le conseil de direction de la SEE peut refuser de l'assurance, des garanties ou un financement si les montants ou les conditions de ces opérations vont au-delà de ce que la SEE, en tant que société, assumerait normalement. Dans les cas de tels risques, le gouverneur en conseil peut approuver des opérations dans l'intérêt national. L'encours des prêts à l'exportation consentis en vertu de l'article 31 se chiffre actuellement à $1 milliard.

Options à étudier

L'objectif ultime serait que la SEE puisse accéder à toutes les demandes. Toutefois, le financement qu'elle assure comporte un élément de «subvention» qui entraîne des coûts pour le gouvernement. Les pratiques de saine gestion exigent que l'on tienne compte des risques commerciaux et du risque que peut présenter un pays, ainsi que du contenu canadien et que l'on effectue des analyses coûts-avantages afin de déterminer «la valeur reçue» en contrepartie de l'argent dépensé. Les compromis à faire doivent par conséquent être examinés à la lumière des considérations suivantes.

i) Critères de solvabilité

Il ne s'agit pas dans ce cas de savoir si les exportateurs possèdent les moyens financiers de remplir leurs engagements -- ces exigences semblent être généralement acceptées -- mais plutôt d'établir des critères sur le risque que présente un pays. Au cours des

dernières années, bon nombre de pays ont fait face à de graves problèmes de balance des paiements et n'ont pu respecter leurs obligations. Certains d'entre eux ne retrouveront de situation financière normale qu'après plusieurs années. Compte tenu de ce facteur, et dans certains cas, de la capacité financière de l'acheteur, les critères sont-ils trop stricts? La SEE a fait preuve de beaucoup de souplesse en relevant les plafonds de divers pays, même dans les cas douteux. Elle a continué d'engager des prêts à des pays aux prises avec des problèmes économiques sérieux, attendant jusqu'à la limite pour suspendre ses opérations. Elle a également repris ses opérations de crédit plus rapidement que les agences d'autres pays, après avoir rééchelonné ses prêts. Toutefois, ses plafonds théoriques par pays et ses normes de non couverture doivent être guidés par des considérations touchant la gestion de portefeuille et les risques. La SEE révise régulièrement ses plafonds en tenant à la fois compte des attentes des exportateurs et de la nécessité d'assurer un niveau adéquat de prudence financière.

Le Compte du Canada (assurance en vertu de l'article 27 et financement en vertu de l'article 31 de la Loi de l'expansion sur les exportations) sert dans les cas où la Société ne peut offrir de financement ou d'assurance, soit parce que le plafond théorique pour un pays a été atteint, soit parce que le pays est insolvable. Le Compte est une source plus accessible dans les cas où la Société ne peut prendre d'engagements de prêt en raison de l'importance des engagements déjà consentis dans un pays donné. Dans les cas où les risques sont très élevés, il faut tenir compte d'un certain nombre de facteurs avant d'envisager le recours au Compte du Canada ou à toute autre forme de soutien public au financement. Il est évidemment difficile pour le Canada de prendre de nouveaux engagements à l'égard de gouvernements dont les comptes avec la SEE, la Commission canadienne du blé ou le gouvernement lui-même, sont en souffrance. En outre, il y a la question de la coopération du gouvernement avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale et de sa participation à leurs initiatives, ainsi que la nécessité de nous assurer que le financement offert en vertu du Compte du Canada complète les efforts déployés par ces organismes pour encourager l'ajustement économique et financier dans les pays débiteurs. Il ne conviendrait donc pas que le Canada offre un financement qui, par ses objectifs ou pour des raisons de concordance, pourrait miner les efforts que déploient le FMI et la Banque mondiale pour promouvoir les rajustements qui s'imposent.

On a également recours au Compte du Canada dans le cas du financement à des conditions favorables. En principe, le gouvernement a assuré aux exportateurs un financement à des conditions favorables chaque fois qu'il

fallait concurrencer les offres de financement de pays étrangers, à condition cependant que l'exportateur canadien soit concurrentiel sur le plan des prix, de la qualité, des délais de livraison et du service.

ii) Considérations relatives à l'admissibilité

Les crédits publics à l'exportation entraînant un coût pour le gouvernement, il va sans dire qu'il faut en contrôler l'accès. Un important critère de contrôle est la norme du contenu canadien, qui est liée aux avantages économiques et aux considérations d'emploi. En d'autres termes, il est peu souhaitable en principe de subventionner la vente de marchandises fabriquées à l'étranger. En général, plus le contenu canadien est élevé, plus les retombées nettes sur le plan économique et de l'emploi seront grandes. Toutefois, dans certains secteurs de l'économie, il y a un compromis à faire entre les objectifs de contenu canadien et la compétitivité.

Bien que la SEE ait pour politique de maximiser le contenu canadien (une moyenne d'environ 75 pour cent a été atteinte), elle est en pratique beaucoup plus souple que bon nombre de ses concurrents. Par exemple, les États-Unis exigent un contenu américain à 100 pour cent pour qu'une opération soit admissible à un financement de la Export-Import Bank. Des organismes semblables à la SEE en France, au Royaume-Uni, en République fédérale d'Allemagne, en Belgique et en Italie, entre autres, exigent des niveaux de contenu domestique plus élevés que la SEE.

Un nouvel assouplissement des normes de contenu canadien ne semblerait pas souhaitable, que ce soit sur le plan des avantages économiques nets possibles ou sur celui du partage du fardeau financier, étant donné que le Canada finirait par financer indirectement une plus grande part de contenu étranger. Toutefois, les exportateurs canadiens qui offrent des biens et des services dont le contenu américain est élevé profiteraient d'un tel assouplissement si les États-Unis acceptaient de participer au financement de la partie américaine du produit exporté. Étant donné que le contenu américain représente souvent une proportion importante des exportations canadiennes de produits manufacturés, la SEE a cherché en vain à de nombreuses reprises à obtenir une participation sélective de la Exim Bank des États-Unis. Toutefois, il serait peut-être bon de donner suite à cette idée, tout en laissant entrevoir aux États-Unis que le Canada pourrait financer la partie canadienne des exportations américaines de biens manufacturés.

iii) Structure des taux et des commissions et primes

Le financement offert par la SEE est concurrentiel à l'échelle internationale et est accessible aux exportateurs canadiens. Les modalités de financement des exportations offertes par la SEE sont conformes à celles du Consensus de l'OCDE. La SEE offre toute la gamme d'options de taux et de devises. Parmi les autres nations commerciales, la majorité des crédits publics est consentie selon les modalités du Consensus. Les droits d'encours et les primes d'assurance de la SEE sont-ils conformes à ceux exigés par les concurrents? Y a-t-il assez de marge pour réduire les taux ou les droits fixés par la SEE, compte tenu de l'importance de s'assurer qu'ils sont toujours généralement concurrentiels.

iv) Simplification des procédures au Compte du Canada

Dans le cas des opérations touchant le Compte de la société, la SEE peut prendre une décision assez rapidement. Toutefois, étant donné tous les facteurs à considérer dans le cas des opérations sur le Compte du Canada et la nécessité d'obtenir une décision du Cabinet, il faut beaucoup plus de temps pour traiter les demandes. Il convient donc d'envisager si les procédures d'approbation de ces demandes ne pourraient pas être simplifiées.

v) Accès accru des petites et moyennes entreprises aux marchés d'exportation

Bien que la SEE ait multiplié les efforts pour accroître ses activités avec les petites et moyennes entreprises, il n'en demeure pas moins que seul un petit nombre de grandes sociétés continue de se partager la part du lion des fonds offerts par la SEE. Toutefois, l'exécution d'importants contrats met souvent en cause de nombreux sous-traitants, parfois jusqu'à 200 d'entre eux, qui proviennent habituellement de la catégorie des petites et moyennes entreprises. De plus, la SEE conclut la majeure partie de ses contrats d'assurance avec ce secteur. Y a-t-il donc moyen de faire davantage pour attirer les petites et moyennes entreprises?

Deux nouveaux programmes sont actuellement à l'essai aux États-Unis. Il s'agit d'un programme de garantie du fonds de roulement et d'un programme d'expansion du réseau de services d'assurance des ventes à crédit à l'exportation. Ces programmes ont pour but d'aider les petites et moyennes entreprises, et l'on pourrait envisager d'établir des programmes semblables à la SEE.

Par ailleurs, la SEE pourrait également chercher à accroître le volume de ses activités avec les petites et moyennes entreprises en offrant des lignes de crédit à l'exportation aux petites entreprises (la SEE s'entretient actuellement avec les banques à ce sujet), en élargissant son réseau de services de garantie et d'assurance, et en accordant un traitement spécial aux petites et moyennes entreprises de manière à traiter leurs demandes avec plus de souplesse. Il a également été question de leur imposer des droits et des taux moins élevés. Toutefois, l'expérience semble montrer que lorsque des privilèges financiers sont accordés à un groupe (par exemple, les nouveaux exportateurs ou les petites et moyennes entreprises), ces privilèges deviennent vite la norme pour tous les exportateurs.

Il serait certes avantageux que la SEE lance de nouveaux programmes destinés aux petites et moyennes entreprises en vue d'élargir sa clientèle, mais il serait également utile d'accroître davantage la participation du secteur privé au financement des exportations. Plus précisément, il serait important d'examiner dans quelle mesure les banques canadiennes pourraient accroître le nombre d'exportateurs canadiens en participant davantage au financement à moyen et à long terme des exportations. Cependant, la participation des banques devrait s'accompagner d'une entente prévoyant des subventions leur permettant de concurrencer la SEE. En ce qui concerne les assurances, il pourrait être utile d'accroître l'engagement du secteur privé en l'invitant à participer aux risques associés aux opérations courantes et futures de portefeuille de la SEE ainsi qu'à la prestation de services d'assurances, ce qui élargirait le réseau de distribution de la Société.

B) ASSURANCE DES EXPORTATIONS PAR LE SECTEUR PRIVÉ

Le défi

Que peut-on faire pour augmenter la participation du secteur privé aux services d'assurance des exportations?

Contexte

Au cours des dernières années, les courtiers d'assurances canadiens ont élargi l'éventail de leurs activités à un point tel qu'ils peuvent maintenant offrir à des taux concurrentiels la plupart des services d'assurances et de garanties dispensés par la SEE. Il y a une lacune importante dans la protection que pourrait offrir le secteur privé, soit les risques de guerre ou d'insurrection, mais il est possible d'envisager que ce secteur puisse participer davan-

tage à d'autres fonctions importantes. Néanmoins, tout changement devra être étudié dans la perspective d'une répartition prudente des risques dans le portefeuille des assurances de la SEE.

Options à étudier

Premièrement, dans la mesure où les assureurs du secteur privé seraient prêts à participer aux engagements actuels et futurs de la SEE en matière d'assurances et de garanties, cette dernière pourrait réduire son passif éventuel, et donc celui du gouvernement, face à des réclamations futures. Néanmoins, il serait important de maintenir une diversification adéquate des risques. Autrement, la SEE serait obligée d'exiger des primes plus élevées sur les activités qui lui seraient laissées. Ces droits plus élevés devraient être assumés par les exportateurs.

Deuxièmement, dans la mesure où les assureurs du secteur privé pourraient fournir des services d'assurance et de garantie aux exportateurs canadiens, soit à leur propre risque, soit au risque de la SEE (directement ou au moyen de la réassurance), le réseau de prestation pourrait être élargi, ce qui permettrait aux exportateurs de bénéficier d'un meilleur accès aux services. Cet élargissement du réseau de service et du système de renseignements pourrait influer positivement sur le volume des exportations canadiennes. La législation actuelle relative à la SEE devrait fournir un cadre adéquat à la plupart des ententes qui sont susceptibles d'être proposées par les courtiers d'assurances.

C) FINANCEMENT DES EXPORTATIONS PAR L'ENTREMISE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES PRIVÉES

Le défi

Accroître la participation des banques et des autres institutions financières au financement à moyen et à long terme des exportations.

Contexte

Dans la plupart des marchés, voire dans tous les marchés, la participation du secteur privé au financement public des exportations nécessiterait une subvention directe des intérêts, la prise en charge par le gouvernement des risques de financement (ou, si le risque est assumé par le secteur privé, une prime additionnelle substantielle incluse dans la subvention directe) et une protection contre les risques de défaut, autant sur le plan commercial que politique. Il est donc évident que la participation du secteur

privé au système public de crédits à l'exportation entraînerait certains coûts pour le gouvernement, parce que le secteur privé devrait assumer des coûts de financement plus élevés sur ses emprunts et s'assurer des profits pour offrir un rendement sur les capitaux investis par les actionnaires. Il y a également un élément de risque dans le financement des exportations que les institutions financières privées assurent actuellement, ou pourraient assurer, sans subvention, qui pourrait être déplacé au moyen d'un mécanisme prévoyant une aide du gouvernement pour permettre la participation du secteur privé.

Il faut considérer en contrepartie l'argument selon lequel la participation du secteur privé mettrait à la disposition des exportateurs canadiens un système élargi de prestation des services de financement public des exportations, ainsi qu'un vaste réseau de renseignements, en particulier l'important réseau de succursales et de représentants internationaux des banques à charte. Même si la démonstration ne peut en être faite au préalable de façon quantifiable, il est probable que des systèmes élargis de service et un réseau de renseignements plus vaste engendreraient une augmentation du volume des exportations. En outre, on prévoit qu'une bonne part de l'accroissement du volume des exportations proviendrait d'une augmentation du nombre des petites et moyennes entreprises actives dans le domaine de l'exportation.

Options à étudier

En supposant qu'il est souhaitable d'obtenir une certaine participation des institutions financières privées (IFP), les principales questions qui se posent concernent la façon d'y arriver et l'ampleur de cette participation. Nous abordons plus loin les options possibles quant au niveau de participation des IFP, mais il sera important de se rappeler que chacune de ces possibilités devra répondre à plusieurs critères. À cet égard, les principaux aspects à considérer sont l'efficacité et les délais du processus d'approbation des demandes, les risques de financement, les risques de défaut, les coûts et les risques supportés par le gouvernement, l'obtention d'un rendement et de mesures d'encouragements satisfaisants pour les IPP et le maintien au besoin d'un contrôle adéquat par le gouvernement.

Le mécanisme utilisé pour verser les subventions est une autre considération très importante. Sur ce plan, la SEE pourrait refinancer les banques, ou encore le gouvernement pourrait subventionner le financement des exportations directement par l'entremise des banques. À titre d'agence de refinancement ou de garant des crédits, la SEE appliquerait les divers critères et lignes directrices nécessaires pour assurer un contrôle adéquat de l'utilisation des fonds de l'État. Quel que soit le

mécanisme retenu, les institutions financières privées assureraient pleinement la gestion des prêts, depuis leur négociation et surveillance, jusqu'à leur remboursement.

Voici trois formules différentes qui permettraient aux IFP de participer au financement officiel des exportations.

i) Délimination des parts de marché des IFP et de la SEE

Dans le cadre de cette option, le gouvernement céderait aux IFP un secteur précis du marché.

Les services canadiens de financement public des exportations pourraient être divisés selon divers critères. Ils pourraient être répartis selon les échéances (long terme par opposition au court et moyen terme), selon l'importance des opérations ou selon les types de marchés (pays «riches» et pays «pauvres»).

Puisque les banques fournissent déjà des crédits commerciaux à court terme, il serait logique de laisser le marché du crédit à moyen terme (moins de cinq ans) aux IFP. En effet, les banques sont déjà présentes dans ce secteur et elles collaborent avec la SEE au financement des exportations dans le cadre du Programme de garantie pour les opérations individuelles. Toutefois, comme les banques font actuellement concurrence au financement public à moyen terme des exportations qu'assure la SEE dans le cadre du programme de forfaitage (achat de billets à ordre), ce secteur pourrait être cédé aux IFP. Bien entendu, pour que les IFP puissent offrir les mêmes taux que ceux consentis par la SEE dans le cadre du programme d'achat de billets à ordre, le gouvernement devrait subventionner, par l'entremise des IFP, les prêts de ce genre consentis aux exportateurs.

La segmentation du marché selon l'importance des opérations exigerait que l'on fixe aux IFP un plafond par opération. Il pourrait néanmoins s'avérer assez difficile de justifier une limite donnée. En revanche, si les petites et moyennes entreprises constituaient un secteur précis, il conviendrait peut-être d'imposer une limite de $10 millions. En effet, ce plafond constitue la limite actuelle applicable aux opérations dont l'approbation est laissée à la discrétion des responsables de la SEE.

La répartition des services selon les types de marchés pourrait se traduire par l'attribution aux IFP du financement des exportations à destination des marchés de la catégorie I (pays «riches») du Consensus de l'OCDE. Cette catégorie regroupe la plupart des pays de l'OCDE, l'U.R.S.S., la Tchécoslovaquie, l'Allemagne de l'Ouest et les pays de l'OPEP dont le PNB par habitant est élevé.

La délimitation des parts de marché envisagée ci-dessus permettrait aux IFP d'assumer peut-être jusqu'à 20 pour cent des activités de financement des exportations effectuées actuellement par la SEE. Le gouvernement devrait cependant fournir une subvention aux exportateurs par l'entremise des IFP si leur part du marché devait se fonder sur les modalités du crédit ou la taille des opérations. Néanmoins, si le marché était divisé entre les pays pauvres et les pays riches, il serait peut-être possible d'éviter d'octroyer des subventions et d'enregistrer une baisse sensible des exportations, puisque le taux prescrit par la matrice utilisée pour les pays riches (qui est actuellement de 13.6 pour cent) est assez proche des taux du marché.

ii) Concurrence des IFP et de la SEE

Dans le cadre de cette option, la SEE continuerait de consentir directement des prêts, mais l'on chercherait à permettre aux IFP d'assurer le même financement direct aux mêmes taux que la SEE sur tous les marchés du financement public des exportations. Cet objectif peut être atteint de diverses façons, mais le gouvernement devrait essentiellement fournir une subvention équivalente à la différence entre le taux qu'exigeraient normalement les IFP dans ce secteur et le taux prescrit par la matrice du Consensus de l'OCDE.

Les banques à charte (représentées par la Banque royale du Canada) ont laissé entrevoir, dans une proposition faite au gouvernement, qu'elles se chargeraient du financement des crédits à l'exportation et chercheraient à obtenir que soit versée par leur entremise une subvention directe d'intérêt permettant de combler la différence entre le rendement réel et le rendement normalement exigé. Cette formule coûterait plus cher au gouvernement que le système actuel de la SEE, puisque les IFP auraient des coûts d'emprunt plus élevés que ceux de la SEE et qu'elles doivent distribuer des dividendes à leurs actionnaires. Néanmoins, si le gouvernement décidait de refinancer les IFP, il pourrait réduire les dépenses de subventions puisque son coût d'emprunt est inférieur à celui des IFP.

Dans le cadre de cette option, les IFP et la SEE se livreraient concurrence à armes égales (puisque les taux d'intérêt et les échéances offertes seraient les mêmes), pourvu que les commissions d'encours exigées par la SEE à l'égard de ses prêts directs soient semblables pour des risques comparables à celles qu'elles demanderaient si les IFP consentaient les prêts.

En effet, si les frais financiers assumés par les clients et le taux d'approbation des prêts sont les mêmes, quelle que soit la source de financement, les banques

pourraient posséder un avantage implicite du fait de la grande variété des relations financières qu'elles entretiennent avec les exportateurs et de leur important réseau international de succursales, de correspondants et d'agents. En outre, les banques pourraient continuer de fournir à leur propre risque le financement des acomptes et des frais locaux, ce qui leur procurerait un net avantage compétitif dans leurs relations avec les exportateurs.

Dans le cadre de cette option, les banques pourraient devenir un conduit important de financement public des exportations sans être limitées quant à la part de marché. Les exportateurs bénéficieraient alors de sources et de services accrus de financement des exportations, ce qui devrait permettre de mieux répondre à leurs besoins. Évidemment, il faudrait quelque temps avant que le mécanisme de financement par l'entremise des IFP fonctionne harmonieusement. Le scénario proposé permet d'accroître progressivement la participation des IFP, sans interruption des divers services actuellement offerts aux exportateurs par la SEE.

iii) Retrait de la SEE du financement des exportations

Dans le cadre de cette option, les IFP se chargeraient de la totalité du financement public des exportations dans le cas des projets d'immobilisation. Bien entendu, la SEE devrait toujours demeurer dans la course pour offrir les services de garantie et d'assurance nécessaires et pour effectuer les évaluations de risque-pays, et assurer que les objectifs visés de contenu canadien et de retombées industrielles sont rencontrés, et pour administrer les mécanismes de subvention aux fins du financement consenti par les IFP.

Cette approche répondrait à la proposition initiale des banques de se charger de la totalité des activités de financement des exportations. De même, les IFP redouteraient moins que la SEE soit en quelque sorte toujours en mesure de s'emparer de la part du lion, et n'hésiteraient donc pas à supporter les frais d'expansion des marchés. Toutefois, les exportateurs qui ont appris à compter sur la SEE et à lui faire confiance pourraient craindre que les services et le financement offerts n'en souffrent.

D) FINANCEMENT À DES CONDITIONS FAVORABLES

Le défi

Le document intitulé «Un programme de renouveau économique», déposé par le ministre des Finances le 8 novembre 1984, pose trois questions fondamentales en

matière de financement des exportations: 1) Le budget d'aide du Canada, tout en continuant de viser la promotion du développement économique dans les pays du Tiers-Monde, peut-il jouer un rôle plus efficace dans la promotion des exportations canadiennes vers les pays en développement? 2) Devrait-on consacrer une plus grande partie des ressources d'aide au soutien à des conditions favorables des exportations de biens et de services d'entreprises canadiennes concurrentielles qui participent dans le Tiers-Monde à des projets compatibles avec le développement des pays considérés? 3) Si de tels mécanismes de commerce-aide étaient institués, quel devrait être le rôle futur du programme de crédits mixtes de la SEE?

Contexte

Ces dernières années, les pays de l'OCDE se sont livrés une concurrence accrue pour financer des projets d'exportation en accordant des subventions et des crédits assortis de conditions extrêmement favorables. Le Canada a critiqué le recours aux crédits mixtes et à d'autres mécanismes semblables en invoquant qu'il entraînait l'octroi de subventions coûteuses, faussait les critères normaux de la concurrence et détournait généralement les ressources des secteurs de l'économie où elles auraient pu être utilisées plus efficacement. En outre, des crédits mixtes peuvent nuire à l'atteinte des objectifs de développement parce qu'ils accroissent l'incidence de l'aide «liée» sur les exportations de biens et services du pays donateur, ce qui peut augmenter le «prix» que doit payer le pays bénéficiaire pour l'aide qu'il reçoit.

Le Canada a participé activement aux efforts déployés pour arrêter le recours accru aux fonds d'aide dans le but d'obtenir un avantage comparatif sur les marchés du Tiers-Monde. Certaines ententes ont été négociées au sein du Comité d'aide au développement (CAD) et du Consensus de l'OCDE sur les crédits à l'exportation, mais elles ont remporté un succès limité jusqu'à présent. Le Canada continuera de rechercher des arrangements meilleurs et plus efficaces. Dans l'intervalle, il sera important de s'assurer que les exportateurs canadiens ne sont pas désavantagés en raison des pratiques de financement d'autres pays.

Programmes actuels de financement à des conditions favorables

Il existe actuellement quatre mécanismes au moyen desquels il est possible de financer à des conditions favorables les exportations canadiennes vers les pays en développement: 1) le Programme d'aide bilatérale du Canada administré par l'ACDI; 2) le Programme de coopération industrielle de l'ACDI; 3) le financement parallèle de l'ACDI et de la SEE; et 4) le programme de crédits mixtes de la SEE.

i) Programme d'aide bilatérale de l'ACDI: L'objectif premier de l'aide publique au développement (APD) consiste à favoriser le développement économique des pays du Tiers-Monde. Toutefois, dans le cadre de ce mandat global, l'ACDI, à titre de principal mécanisme de l'APD, a cherché à répondre aux pressions croissantes qui se font sentir pour que le secteur privé participe davantage aux programmes d'aide. Actuellement, 65 pour cent au moins de l'APD sert à l'achat de biens et service au Canada. Plus précisément, le programme d'aide bilatérale de l'ACDI représente environ 36 pour cent du programme canadien d'aide publique au développement, soit quelque $1.7 milliard en 1983-84. Environ 70 à 75 pour cent du programme d'aide bilatérale est consacré à l'achat de biens et services au Canada, tandis que le reste des fonds sert à couvrir les frais de transport et les frais locaux dans les pays bénéficiaires.

L'aide alimentaire est un autre élément important de notre programme d'aide ($325.6 millions en 1983-84). Entre 80 et 85 pour cent du budget de l'aide alimentaire est consacré à l'achat de produits canadiens tandis que le reste sert à couvrir les frais de transport et les contributions en espèces au Programme alimentaire mondial.

ii) Programme de coopération industrielle de l'ACDI: L'ACDI a mis sur pied un programme spécial de coopération industrielle qui offre un financement pour permettre aux entreprises canadiennes d'effectuer des études de faisabilité dans les pays en développement, de mettre sur pied des entreprises conjointes et d'assurer une aide technique. Bien que le volume des ressources dépensées par le programme soit relativement modeste, il a néanmoins grandement aidé les entreprises canadiennes à décrocher des contrats dans le Tiers-Monde.

iii) Financement parallèle: Il s'agit d'un financement conjoint par l'ACDI, aux conditions de l'APD, et par la SEE, aux conditions régulières de crédit à l'exportation. Il s'est essentiellement agi d'un mécanisme spécial qui s'est cependant avéré très utile dans un certain nombre de cas où les intérêts du développement et du commerce coïncidaient. Ce mécanisme a eu pour effet «d'étirer» la valeur des dollars d'aide et d'accroître l'attrait des exportations canadiennes en réduisant les frais de financement, qui sont souvent un facteur clé dans les décisions d'achat des pays en développement. Ces ententes ont également aidé à l'ACDI à atteindre ses objectifs de développement en matière de volume.

Entre 1966-67 et 1983-84, l'ACDI a établi 85 lignes de crédit (représentant des engagements de près de un milliard de dollars) avec des pays du Tiers-Monde pour aider les exportateurs canadiens sur ces marchés. Il

s'agissait dans certains cas de lignes de crédit parallèles établies conjointement avec la Société pour l'expansion des exportations. Au cours des trois dernières années (1981 à 1983), l'ACDI a offert une aide de $150 millions environ parallèlement à des prêts de SEE. La plupart des projets ont été relativement petits, mais un accord a été conclu en 1984 pour financer un vaste projet énergétique en Inde auquel l'ACDI a consacré quelque $200 millions et la SEE, $450 millions devant être déboursés au cours des quatre à cinq prochaines années.

iv) Programme de crédits mixtes de la SEE: En 1981, le Canada a adopté un programme de crédits mixtes administré par la SEE. Dans le cadre de ce programme, des prêts à des conditions favorables (à même le compte du Canada, en vertu de l'article 31 de la Loi sur l'expansion des exportations) étaient combinés à des crédits commerciaux réguliers à l'exportation de la SEE. La partie de ce financement par crédits mixtes constituée par des prêts à conditions favorables n'a pas été déclarée dans l'aide publique au développement, bien que de nombreux autres pays de l'OCDE le fassent.

Le programme de crédits mixtes a pour principal objet d'aider des exportateurs canadiens par ailleurs concurrentiels à obtenir un financement au moins comparable aux prêts à des conditions favorables offerts par des pays étrangers. En 1983, les mécanismes de fonctionnement ont été révisés pour assouplir le programme et en faciliter l'utilisation par les milieux d'affaires. Depuis lors, les crédits mixtes offerts par la SEE ont augmenté, partiellement à cause des modifications apportées au programme de la SEE, mais également du fait de l'accroissement de la concurrence dans le cas des crédits mixtes.

Options

Le recours au financement à des conditions favorables pour aider les exportateurs canadiens sur les marchés du Tiers-Monde suppose que l'on réalise des compromis très difficiles entre les objectifs de développement et les objectifs commerciaux. Bien que ces intérêts coïncideront souvent, il existe des différences importantes sur le plan des critères de sélection des pays bénéficiaires, des secteurs et des projets, de sorte qu'il est difficile d'atteindre complètement ces deux catégories d'objectifs.

Si une plus grande partie des ressources consacrées à l'aide servait à appuyer les exportations de biens et services à des conditions favorables, il est probable que l'ACDI devrait s'éloigner de son mandat actuel. Ce dernier exige en effet non seulement que les

ressources soient affectées longtemps à l'avance à des programmes pour s'intégrer aux plans de développement à long terme des pays du Tiers-Monde, mais également que les fonds de l'APD soient concentrés dans les pays à faible revenu et dirigés vers les secteurs clés comme l'agriculture et le perfectionnement des ressources humaines. Les objectifs commerciaux exigeraient pour leur part qu'on évalue rapidement l'incidence d'un projet donné sur le développement, et il se pourrait que l'on cherche de plus en plus à réaliser de tels projets dans des pays en développement à revenu élevé. Cela pourrait donc aller à l'encontre de nos objectifs légitimes du développement.

En outre, il convient de se rappeler qu'il n'est pas dans les intérêts commerciaux à long terme du Canada de s'associer à trop de projets auxquels les pays bénéficiaires accordent en fin de compte une valeur limitée. Il convient également de s'assurer que les programmes mis en place ne servent pas à subventionner des producteurs canadiens par ailleurs non compétitifs, ce qui pourrait finalement nuire à la réputation commerciale du Canada à l'étranger.

Ces préoccupations doivent, par contre, tenir compte du fait que les exportateurs canadiens qui cherchent à décrocher des contrats dans les pays en développement font face à des concurrents subventionnés de diverses façons et généralement financés par leurs programmes d'aide. On peut invoquer que ces subventions font intégralement partie du programme d'aide du pays concurrent, mais en fin de compte, elles constituent toujours des subventions à l'exportation, du moins en ce qui concerne l'exportateur canadien.

Dans ce contexte, et si l'on admet que certains fonds additionnels devraient être affectés au financement à des conditions avantageuses des exportations canadiennes à destination du Tiers-Monde, trois options peuvent être envisagées.

i) Poursuite du programme actuel d'aide bilatérale de l'ACDI et intensification du financement parallèle

Dans le cadre de cette option, il serait demandé à l'ACDI d'accorder, en vertu de son mandat actuel, une importance accrue au financement parallèle. Il faudrait libérer des ressources additionnelles au sein du programme d'aide bilatérale afin de mieux saisir les possibilités commerciales qui s'offrent dans les pays en développement. L'ACDI aurait à collaborer plus étroitement avec la SEE pour aider les exportateurs canadiens à participer là où le financement à conditions favorables entrerait en jeu. Quoique l'ACDI tiendrait compte de ces facteurs commerciaux

plus explicitement en déterminant son propre degré de participation, elle continuerait d'accorder plus d'importance aux facteurs de développement, dont la priorité accordée au secteur et au niveau de revenu du pays bénéficiaire. En particulier, les fonds destinés au financement parallèle seraient libérés à l'avance selon le secteur et le pays et ne serviraient pas à des fins «corrélatives».

En complément des activités de financement parallèle de l'ACDI, il serait possible d'examiner la pertinence et l'efficacité des ressources disponibles pour le programme de coopération industrielle (PCI) de l'ACDI. Les fonds rendus disponibles en vertu de ce programme seraient dépensés rapidement et pourraient être consacrés, dans une plus large mesure, à des projets de développement qui ouvriraient des débouchés pour les exportations des entreprises canadiennes. Toutefois, ces dernières années, l'ACDI a consacré des ressources croissantes au PCI (plus de $26 millions en 1983-84), de sorte que les possibilités de les augmenter sensiblement risquent d'être limitées.

ii) Établissement d'un nouveau mécanisme de commerce-aide

Dans le cadre de cette option, un certain montant du programme d'aide serait réservé pendant quelques années pour servir à soutenir des projets de développement intéressant les entreprises du Canada dans les pays en développement. Contrairement au financement parallèle, les fonds d'aide-commerce ne seraient pas nécessairement affectés à des programmes et pourraient ainsi être engagés plus rapidement sans être soumis aux critères relatifs aux zones géographiques, aux secteurs et au revenu qui limitent actuellement le programme d'aide bilatérale de l'ACDI. Les projets devraient répondre à certains critères de développement, mais pour que le mécanisme d'aide-commerce soit efficace, il faudrait sans aucun doute que des évaluations soient faites rapidement.

Le mécanisme d'aide-commerce pourrait constituer une source de financement de projets identifiés et développés par des exportateurs canadiens et ne serait pas nécessairement tenu de s'aligner sur d'autres offres. En outre, contrairement au programme existant de crédits mixtes de la SEE, les prêts consentis à des conditions avantageuses pourraient être déduits de nos engagements au titre de l'APD.

Ce mécanisme pourrait néanmoins créer quelques problèmes. Un montant de fonds précisément déterminé serait affecté au programme d'aide-commerce, mais l'existence même de ce dernier pourrait susciter des attentes irréalistes au sujet de l'aide qui peut être

fournie aux exportateurs canadiens. Tout mécanisme de tamisage mis en place pour évaluer les demandes de financement devrait donc veiller à ce que le programme ne serve pas à subventionner une production canadienne par ailleurs non compétitive. En outre, comme les fonds d'aide-commerce ne seraient pas affectés dans le cadre d'un véritable programme, il est probable que le gouvernement aurait des difficultés à remplir tous ses engagements internationaux tant en ce qui concerne le volume de l'aide que sa répartition géographique. En effet, étant donné que les grands projets d'immobilisation exigent un montant global élevé, il est possible que nos engagements au titre de l'aide une certaine année, mais excédant les prévisions restent en deçà une autre année, selon les succès remportés par les exportateurs canadiens. En outre il n'y aurait aucune assurance que, compte tenu des offres de financement d'autres pays pour s'aligner sur un financement canadien, il s'ensuivrait une hausse des exportations canadiennes vers les marchés des pays en développement.

iii) Utilisation accrue du programme de crédits mixtes administré par la SEE

Une troisième option transformerait le programme de crédits mixtes de la SEE qui, d'un mécanisme visant à offrir aux exportateurs canadiens des conditions comparables à celles de leurs concurrents, deviendrait un instrument de recherche active de nouveaux débouchés. Il serait possible d'assouplir quelque peu les critères actuels de sélection des projets, d'accélérer la procédure d'approbation et d'affecter des ressources supplémentaires au programme. Pour que nous puissions répondre à nos obligations internationales, il faudrait veiller à ce que les prêts à des conditions avantageuses qui ne servent pas à offrir aux exportateurs canadiens des conditions comparables à celles de leurs concurrents soient justifiés sur le plan du développement. Pour ce faire, il faudrait probablement modifier la loi régissant la SEE pour y établir un mécanisme spécial d'aide au développement semblable à celui de l'option ii) afin d'assurer une évaluation des projets sur le plan du développement. Comme le programme est axé sur le développement, il serait difficile en une période de restriction des dépenses publiques de ne pas chercher à assurer que les crédits pour les prêts consentis à des conditions favorables soient pris en compte comme partie de l'APD du Canada.

Bien que les milieux d'affaires pourraient se réjouir de constater que la SEE se montre plus agressive en ce qui concerne le financement par crédits mixtes, il faudrait faire preuve d'une certaine prudence afin de s'assurer que seuls les producteurs canadiens efficaces et compétitifs bénéficient d'une aide. Des critères valides de développement seraient également nécessaires pour que

les prêts consentis à des conditions avantageuses soient considérés au titre de l'APD. Étant donné qu'un tel programme pourrait être coûteux, il serait probablement nécessaire d'établir des limites sur les ressources qui pourraient être engagées et sur leur volume définitif. En outre, dans la mesure où les activités de la SEE dans ce secteur s'inscrivent dans le cadre de l'APD, le montant des ressources dont dispose l'ACDI pour administrer ses programmes risque d'être diminué. Étant donné les incertitudes et les longues périodes de gestation qui caractérisent les grands projets d'immobilisation, il pourrait y avoir des variations importantes d'une année à l'autre dans les versements sous un mécanisme de développement international au sein de la SEE, ce qui rendrait plus difficile l'atteinte d'objectifs de croissance de l'APD exprimés sur une base linéaire.

Cette option, ainsi que les autres, exige que l'on fasse des compromis entre les objectifs de développement et de commerce, d'une part, et les considérations d'ordre budgétaire et concurrentiel, d'autre part. Si on l'envisage seulement du point de vue commercial, il convient d'établir un autre compromis entre la nécessité de s'assurer que les exportateurs canadiens ne sont pas désavantagés par rapport à leurs concurrents bénéficiant de subventions et la nécessité de réduire le niveau des subventions et d'établir des règles internationales efficaces dans ce secteur. Dans la perspective du développement international, il faut que le Canada tienne compte des pratiques d'autres pays donateurs aussi bien que de ses propres besoins et atouts économiques, tout en maintenant ses idéaux traditionnels.

E) COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ

Le défi

Veiller à ce que la Commission canadienne du blé continue de disposer d'un financement concurrentiel des exportations tout en évitant de prendre des risques indus.

Contexte

Les exportations de céréales ont toujours contribué sensiblement à la performance globale du Canada sur le plan des exportations. Depuis l'année-récolte de 1952-53, le Canada a effectué des ventes de céréales à crédit, assorties de garanties de remboursement de l'État. La proportion des exportations vendues à crédit a varié d'une année à l'autre. Environ 12 pour cent des ventes totales de l'an dernier ont été effectuées à crédit, dans la majorité des cas avec une période maximale de remboursement de trois ans.

Le programme des ventes de grain à crédit a pour objet de s'assurer que la CCB dispose de la marge de manoeuvre nécessaire pour consentir les crédits nécessaires au maintien du marché traditionnel ou à l'ouverture de nouveaux débouchés à long terme. Après s'être entretenu avec la CCB sur les perspectives du marché, le gouvernement autorise chaque année la Commission à consentir, s'il y a lieu, des crédits à un certain nombre de pays et ce, jusqu'à concurrence d'un certain plafond. Entre chaque révision annuelle, de nouveaux pays peuvent être ajoutés à la liste ou des changements peuvent être apportés assez rapidement aux plafonds autorisés. Dans de nombreux cas, il n'a pas été nécessaire d'utiliser en tout ou partie les plafonds autorisés, soit parce que le crédit est inutile, soit parce que les perspectives ne se concrétisent pas. Il n'empêche qu'il est extrêmement important de consentir des prêts au moment et où ils sont requis afin de préserver la compétitivité des céréales canadiennes sur les marchés d'exportation. Dans le cas des céréales qui ne sont pas commercialisées par la CCB, la SEE peut assurer le financement, soit pour son propre compte en vertu de l'article 24 de la Loi sur l'expansion des exportations soit à même le Compte du Canada en vertu de l'article 27 de la Loi pour des crédits à moyen terme.

Les ventes de céréales à crédit de la Commission obligent le gouvernement à contracter un passif éventuel appréciable, qui est d'environ $3.0 milliards à l'heure actuelle. Lorsque la CCB effectue une vente à crédit, elle emprunte auprès des banques un montant équivalent à celui de la vente qui sert à payer les céréales exportées à l'agriculteur. Ces prêts sont remboursés aux banques à mesure que la CCB est payée par ses clients d'outre-mer. Le Ministre des Finances, au nom du gouvernement, garantit à 100 pour cent les prêts bancaires. Aucun droit n'est exigé en contrepartie de la garantie du gouvernement.

Ces dernières années, le climat financier international a été des plus difficiles, d'où une augmentation de la demande de crédit pour les ventes de céréales et un accroissement des risques de non paiement ou de retards importants de paiements. La grande partie du crédit de la CCB est octroyée aux pays qui éprouvent des difficultés financières et qui ont récemment échelonné leur dette extérieure ou le feront prochainement. Plus des trois quarts des crédits remboursables à la Commission pour l'année 1984 sont touchés par ces rééchelonnements de paiements. Ainsi, des crédits consentis à l'origine pour trois ans sont maintenant remboursés sur des périodes plus longues.

Lorsque les clients de la Commission éprouvent des difficultés financières et sont incapables de rembourser leur dette dans les délais,la CCB a pu relever

le montant du prêt afin d'y englober les arriérés, et les banques n'ont pas fait appel à la garantie du gouvernement. Le passif éventuel supporté par le gouvernement en vertu de sa garantie s'accroît donc du montant des intérêts additionnels exigés jusqu'à ce que le client soit à nouveau en mesure d'effectuer les paiements de remboursement.

Le programme de la CCB ne comprend aucune subvention de taux d'intérêt sur les ventes à crédit. Les exportations canadiennes de blé n'ont pas été subventionnées depuis le début des années 70, lorsque des ventes ont été faites à trois pays avec des périodes de remboursement de cinq à 10 ans pour concurrencer les É.-U. dans les marchés commerciaux en puissance. Ces ventes étaient assurées par la SEE à même le Compte du Canada et le gouvernement a subventionné les taux d'intérêt. La CCB a par la suite effectué d'autres ventes au comptant ou à crédit sur ces marchés, avec des échéances maximales de trois ans, sans que le taux d'intérêt soit subventionné.

Le programme de la CCB se compare à celui de notre principal concurrent, les États-Unis, qui domine le marché des exportations de céréales et y détermine les prix. La Commodity Credit Corporation des États-Unis fournit, en vertu du GSM-102, un programme de garanties pour des prêts comportant des périodes maximales de remboursement de trois ans et exige en contrepartie le paiement de droits. La garantie couvre 98 pour cent du principal et jusqu'à 8 pour cent de l'intérêt.

Les États-Unis disposent d'un certain nombre d'autres programmes, dont un mécanisme de financement direct en vertu du GSM-5 dont est issu un programme de «Blended Credit» pour lequel il n'existe pas d'équivalent canadien. Dans le cadre de ce programme, un prêt limité ne portant pas intérêt prévu par le GMS-5 est combiné à des prêts garantis en vertu du programme GSM-102 de manière à offrir aux exportateurs américains un taux d'intérêt réduit. Ce programme a été mis sur pied pour contrer les subventions versées à l'égard des exportations de céréales dans le cadre de la politique agricole commune de la Communauté européenne. Le programme a néanmoins causé des préoccupations et il a perturbé certains marchés, en particulier ceux où les céréales sont maintenant payées comptant. Le programme «Intermediate Agricultural Credit Program» des É.-U. est conçu pour octroyer des crédits sur trois ans et plus, jusqu'à 10 ans. Ce programme n'a actuellement pas cours. Le programme PL480 des É.-U. prévoit des crédits à des conditions favorables remboursables sur des périodes allant jusqu'à 40 ans et portant intérêt à des taux aussi faibles que 2 pour cent. Il est semblable, bien que plus vaste, que le programme d'aide alimentaire du Canada.

Options

i) Mesures visant à améliorer la capacité de financement à l'exportation de la Commission canadienne du blé

Le programme actuel de ventes de grain à crédit permet à la CCB d'offrir un financement concurrentiel aux exportateurs de blé et d'orge et répond également aux besoins des agriculteurs de l'Ouest à cet égard. La procédure d'approbation gouvernementale et de garantie des limites de crédit est rapide et les mécanismes de crédit actuellement prévus sont assez satisfaisants. On considère actuellement, de concert avec la Commission, et à la lumière des perspectives présentes du marché, les modifications qu'il serait possible d'apporter aux plafonds de crédit autorisés pour chaque pays.

ii) Mesures visant à améliorer la gestion financière du programme actuel de ventes à crédit

Bien que le programme soutienne efficacement les exportations de céréales canadiennes à crédit, il serait opportun d'envisager des changements pour améliorer la gestion financière des risques que comportent les ventes à crédit et préserver ainsi l'intégrité financière du programme. Le passif éventuel contracté par le gouvernement est, à $3 milliards, particulièrement important et pourrait donner lieu à des demandes importantes de liquidités gouvernementales en cas de défaut de la part de clients d'outre-mer. Pour ce qui est des nouveaux contrats, les changements qui pourraient être envisagés consisteraient à accorder plus d'importance à un certain nombre de facteurs dont la Commission tient présentement compte. Cela pourrait impliquer une analyse plus méticuleuse de la solvabilité des clients en puissance, une hausse des acomptes initiaux, et un raccourcissement des modalités de remboursement. On pourrait également envisager la création d'une réserve pour pertes éventuelles.

Il serait également possible d'envisager d'autres modifications, dont l'élaboration d'une politique déterminant à quel moment le gouvernement devrait rembourser les banques lorsque les clients de la Commission sont incapables d'honorer leurs engagements. On pourrait également envisager l'imposition d'un droit en contrepartie de la garantie de l'État. Ces changements permettraient au gouvernement de gérer plus efficacement les risques financiers qu'il assume. En outre, de tels changements techniques apparenteraient le programme davantage aux mécanismes offerts par le secteur privé et la Société d'expansion des exportations, ainsi qu'au programme CCC des États-Unis créé en vertu du GSM-102, qui présentent tous ces deux caractéristiques.

En effectuant ces changements, on devra tenir compte d'une considération majeure qui est de s'assurer qu'ils n'affectent pas la compétitivité des exportations de céréales canadiennes. Pour ce faire, on pourrait par exemple envisager d'imposer des droits aussi élevés que ceux prévus par le programme américain.

F) CORPORATION COMMERCIALE CANADIENNE

Le défi

La réduction du mandat de la Corporation commerciale canadienne (CCC) aurait-elle une incidence positive sur les initiatives du secteur privé,si elle élargissait le rôle de certains groupes, comme les maisons de commerce privées, et les encourageait?

Contexte

La CCC est une société d'État en propriété exclusive qui a été établie en 1946 en vertu d'une loi du Parlement afin de «aider à l'expansion du commerce entre le Canada et d'autres pays».

Sa principale fonction consiste à prendre part à des ventes à l'exportation où sa participation est requise ou considérée comme avantageuse par les fournisseurs canadiens et les acheteurs étrangers. Pour ce faire, elle conclut des contrats «back to back» avec l'acheteur étranger et le ou les fournisseurs canadiens lorsqu'elle agit à titre de «négociateur commun». Ces activités portent sur l'achat de produits de défense par les États-Unis, dans le cadre de l'entente canado-américaine de partage de la production de défense, et par d'autres pays, soit en vertu d'un accord déterminé ou de contrats individuels, ainsi que sur la vente de produits commerciaux aux États-Unis et à d'autres pays. Dans ces secteurs, elle garantit généralement l'exécution du contrat et son règlement aux fournisseurs canadiens. Dans le cadre de son mandat, la CCC a reçu du gouvernement l'instruction d'éviter de concurrencer le secteur privé et de contrarier les plans de commercialisation et de mise en marché des entreprises et des groupes commerciaux canadiens à l'exportation. Par conséquent, son rôle se limite à répondre aux besoins.

La CCC a effectué $629 millions de ventes en 1983-84. La plupart de celles-ci ont été faites aux États-Unis ($529 millions, soit 80 pour cent de l'ensemble) et portaient principalement sur les produits de défense vendus dans le cadre de l'entente canado-américaine de partage de la production de défense en vertu de laquelle un mandataire du gouvernement canadien doit signer les

contrats. (Environ $45 millions des ventes effectuées aux États-Unis portaient sur des produits commerciaux.) Des ventes importantes, de nature commerciale plutôt que militaire, ont également été effectuées en Europe (8 pour cent), en Afrique (6 pour cent), et dans les pays du Pacifique, de l'Asie, de l'Amérique latine et des Antilles (2 pour cent dans chacune de ces quatre régions).

En plus des activités décrites ci-dessus la CCC a été autorisée depuis 1976 à assumer un rôle nouveau de maître d'oeuvre dans des projets d'immobilisation. Elle a enregistré de faibles succès dans ce domaine.

La CCC aide également les entreprises canadiennes à décrocher des contrats financés par des organismes des Nations-Unies et des banques de développement multilatérales comme la Banque mondiale. Elle a remporté de nombreux succès dans le cas des organismes des Nations-Unies avec lesquels elle a obtenu un nombre important de contrats. À cet égard, elle a contribué à faire connaître au secteur privé les autres débouchés qui s'ouvrent dans ces domaines.

Les activités de la CCC portent sur un large éventail de biens et de services et ses clients canadiens proviennent de toutes les régions du pays. Environ la moitié des sociétés avec lesquelles la CCC a conclu des contrats en 1983-84 étaient de petites entreprises employant moins de 100 personnes ou ayant un chiffre d'affaires inférieur à $5 millions. Plus des trois quarts des contrats signés par la CCC portaient sur des montants de moins de $100,000.

La CCC rend compte de ses activités au Parlement par l'intermédiaire du secrétaire d'État aux Affaires extérieures et du ministre du Commerce extérieur. Elle est financée au moyen de crédits annuels votés par le Parlement ($17.2 millions en 1983-84) qui couvrent ses frais d'administration et de fonctionnement. Depuis 1976,le gouvernement a, depuis 1946, contribué pour $20 millions au capital de la Corpor ion. Le coût des activités de la CCC n'a cessé de baisser et il représente maintenant en moyenne moins de 3 pour cent de la valeur des ventes en 1983-84.

La Corporation comprend deux entités, un groupe de l'administration centrale (24 employés de la société d'État) à Ottawa et la Direction des approvisionnements pour l'exportation (DAE) du ministère des Approvisionnements et Services à Hull (98 fonctionnaires). Le groupe de l'administration centrale est responsable des questions touchant la Corporation, notamment de la politique, des renseignements financiers, de l'information et des aspects légaux et publicitaires de la CCC, ainsi que

de l'orientation à fournir à la DAE et des projets d'immobilisation. La DAE est responsable de la gestion des achats de de la CCC.

Options à étudier

i) Réduire le mandat de la CCC pour qu'il se ramène aux activités de base prévues dans l'entente canado-américaine de partage de la production de défense et ne s'en écarte que pour répondre aux demandes de gouvernements étrangers qui demandent de transiger de gouvernement à gouvernement

Il est évident qu'un organisme contractant agissant au nom du gouvernement est nécessaire dans le cas de l'entente canado-américaine de partage de la production de défense. Il existe d'autres cas, comme les ventes de produits de défense effectuées dans d'autres pays que les États-Unis et certaines ventes commerciales, où le gouvernement canadien doit disposer d'un mandataire. Dans le cadre de cette option, la CCC limiterait ses activités à ces domaines et ne participerait pas à certaines ventes militaires et commerciales dans lesquelles elle est actuellement engagée. De même, elle ne participerait plus aux projets d'immobilisation ni aux contrats financés par les Nations-Unies et les banques de développement multilatéral. Il reste à déterminer si les entreprises privées pourraient se charger toutes seules de certaines de ces activités ou s'y livrer en entretenant de nouveaux rapports avec la CCC.

Les rapports qui existent actuellement entre la CCC et les maisons de commerce pourraient servir de base à l'établissement de nouveaux rapports entre elles. En fait, la CCC cherche maintenant à trouver davantage de débouchés et de possibilités pour les maisons de commerce. Dans le passé, elle a conclu des contrats avec ces maisons pour répondre à des besoins spéciaux et il serait possible de tirer parti de ces rapports et de les améliorer sensiblement dans le contexte d'un raffermissement du secteur des maisons de commerce et d'une amélioration du climat d'encouragement que le gouvernement vise maintenant à créer. L'intensification des efforts de collaboration pourrait donner de bons résultats, la CCC et les maisons de commerce collaborant plus étroitement même dans les domaines où les contrats doivent être conclus de gouvernement à gouvernement. Dans ces cas, il serait possible de s'appuyer davantage sur les mécanismes existants pour fournir un soutien public sans participation du gouvernement, de sorte que la CCC «approuverait» moins officiellement l'opération. Il conviendrait d'envisager d'autres moyens d'y parvenir.

Un groupe de travail gouvernemental examine actuellement le secteur des maisons de commerce canadiennes. Il devrait publier un rapport sur ses travaux en janvier. Toutefois, il est déjà évident que les maisons de commerce contribuent sensiblement aux exportations, particulièrement aux exportations à destination d'autres pays que les États-Unis. La majorité de ces maisons sont petites et hautement spécialisées, et elles sont particulièrement bien armées pour aider les exportateurs de petite et moyenne importance.

Grâce au rapport du groupe de travail, il devrait être possible de déterminer dans quelle mesure les maisons de commerce privées peuvent élargir leurs activités dans ce secteur.

La CCC n'a pas obtenu les succès que l'on attendait dans son nouveau rôle de maître d'oeuvre de projets d'immobilisation. Un certain nombre de facteurs peuvent en être responsables, dont la récession qui a eu pour effet de réduire sensiblement le nombre de projets d'immobilisation dans le monde. Le peu de succès obtenu par la CCC peut également être attribuable au fait qu'il n'existe pas de marché important dans ce secteur ou que les accords entre gouvernements ne sont pas nécessaires. Il convient donc de se demander si le gouvernement devrait contracter les passifs éventuels parfois élevés qui résultent de tels projets.

Il convient également de se demander si d'autres organismes publics ou ministères pourraient assumer d'autres responsabilités de la CCC. Par exemple, la SEE ou le secteur privé pourraient-ils offrir quelque type de garantie de bonne exécution afin de permettre aux sociétés canadiennes de conclure des contrats avec des gouvernements étrangers sans l'aide de la CCC? Les Affaires extérieures pourraient-elles se charger de mieux renseigner le secteur privé sur les appels d'offres que peuvent lancer les institutions financières internationales et l'aider à présenter des soumissions?

ii) Instauration du principe de recouvrement des coûts à la CCC

Que des changements soient apportés ou non au mandat de la CCC, il convient de considérer la question du recouvrement des coûts de ses services auprès des entreprises qu'elle aide. Dans le passé, la CCC a envisagé d'instaurer le principe de recouvrement des coûts, mais elle n'a reçu aucune directive en ce sens.

Elle offre gratuitement la plupart des services et de l'aide qu'elle fournit à ses clients, et ces services n'ont pas d'équivalent dans le secteur public. Toutefois,

il est possible que les organismes privés puissent en assurer certains moyennant le versement d'un droit. Par ailleurs, les services et l'aide fournis gratuitement par la CCC ont été utiles aux petites entreprises qu'elle aide à pénétrer sur le marché des exportations et leur ont permis de réduire leurs frais. Si l'on jugeait que le recouvrement des coûts était souhaitable, un barème des droits pourrait être établi, en se basant soit sur les droits exigés ailleurs pour des services semblables, soit sur les frais administratifs encourus par la CCC.

iii) Réorganisation de la CCC

Le type d'organisation qui conviendrait le mieux à la CCC dans le cadre de son mandat actuel ou d'un mandat modifié a également soulevé des questions. Certaines carences peuvent fort bien résulter de la structure actuelle qui veut que le personnel de la CCC relève de deux organismes distincts. La question de la responsabilité du personnel devant l'administration centrale peut également être soulevée. Il serait par ailleurs possible de réduire les coûts et d'assurer plus efficacement les services si la CCC était réorganisée dans le cadre de son mandat actuel. Si son mandat devait être modifié, il pourrait y avoir lieu de procéder à une réorganisation différente qui servirait à souligner et à renforcer ce nouveau mandat.

G) AUTRES PROGRAMMES SPÉCIALISÉS

Le défi

S'assurer qu'un financement concurrentiel des exportations est disponible et tient compte des besoins propres à certains produits.

Contexte

Quoique les céréales dominent les exportations agricoles du Canada, d'autres produits agricoles et de la pêche exportés sont tout aussi importants. Les ventes effectuées à l'étranger sont normalement faites au comptant ou à crédit à court terme, comme c'est l'habitude pour les marchandises écoulées sur les marchés internationaux. Lorsque les exportateurs canadiens sont confrontés à des concurrents qui offrent des crédits à moyen terme, le gouvernement est en mesure de s'assurer qu'un financement comparable est disponible grâce au mécanisme de la SEE (Compte d'assurances du gouvernement). Ces concurrents bénéficient généralement des services que leur fournissent le programme GSM-102 ou le Blended Credit Program de la Commodity Credit Corporation des États-Unis. Ces deux programmes prévoient généralement des garanties pour les prêts de trois ans au maximum ou un financement en partie

sans intérêt et en partie commercial de manière à accorder un taux d'intérêt réduit aux acheteurs de produits américains.

Trois organismes spécialisés, soit la Commission canadienne du lait, l'Office canadien du poisson salé et l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce, se chargent de la commercialisation d'un certain nombre de produits spéciaux, comme les produits laitiers et le poisson, et de l'octroi de crédits. Ces organismes ont pour premier objectif de répondre aux problèmes particuliers que soulève la commercialisation au Canada des produits dont ils sont responsables. La question du rôle que doivent jouer ces agences dans la commercialisation à l'étranger est subordonné à celui qui leur est conféré au Canada.

Canagrex avait pour objet de fournir un financement et des garanties aux seuls produits agricoles. Toutefois, après un examen attentif de ses activités et de son mandat, on a jugé que cet organisme faisait, entre autres, double emploi avec des mécanismes déjà offerts par la SEE et le secteur privé. Par conséquent, Canagrex a été démantelé.

Options à étudier

i) Nouveaux organismes spécialisés

Les organismes qui existent à l'heure actuelle assurent le financement nécessaire des exportations de produits de base. On s'est toutefois demandé s'il convenait de mettre sur pied des mécanismes spéciaux de financement dans le cas de produits qui n'étaient pas visés par le programme de vente de grain à crédit. Actuellement, les mécanismes normaux de financement de la SEE s'adressent aux opérations commerciales. Lorsqu'il est nécessaire de rivaliser avec les crédits à moyen et à long terme offerts par nos concurrents, le compte d'assurance de la SEE offre un financement concurrentiel. La suffisance de ce mécanisme fait actuellement l'objet d'examen.

Ces améliorations devraient suffire à répondre aux besoins de financement, étant donné que le nombre de demandes de ce genre de financement est tel qu'il ne serait pas justifié de créer un mécanisme spécialisé.

ii) Renforcement des règles internationales

Rivaliser avec les conditions de crédit des concurrents étrangers ne semble pas le moyen le plus durable ni le plus rentable d'oeuvrer dans un secteur où les ventes au comptant et les crédits à court terme sont dans l'ordre normal des choses. Une solution consisterait

à étudier les moyens de conclure un accord international pour limiter les crédits à l'exportation des marchandises. C'est une tâche à laquelle se consacrent actuellement des organismes internationaux, en particulier l'OCDE.

H) PROGRAMMES DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

Le défi

S'assurer que les programmes de financement des exportations des gouvernements fédéral et provinciaux se renforcent mutuellement, de manière à ce que l'ensemble des ressources du Canada affectées à ce secteur soient utilisées le plus efficacement possible.

Contexte

Ces dernières années, les gouvernements provinciaux (surtout le Québec, l'Ontario et l'Alberta) et les entreprises hydroélectriques provinciales ont joué un rôle beaucoup plus actif dans l'expansion et le soutien des exportations. Ce rôle s'est limité pour l'essentiel à la prospection et à la promotion des marchés, aux services de consultation et aux études de faisabilité. À cette fin, un certain nombre de provinces ont ouvert des bureaux dans les principaux pays étrangers.

Certaines provinces, notamment l'Alberta, l'Ontario et le Québec, ont établi des programmes de garanties du financement des exportations et de garanties de bonne exécution. Ces programmes risquent de faire double emploi avec ceux du gouvernement fédéral.

Option à étudier

Amélioration de la coopération fédérale-provinciale: Il est dans l'intérêt des deux paliers de gouvernement de voir à ce que les fonds limités consacrés au soutien des exportations soient utilisés efficacement. Les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient se consulter de façon plus suivie et plus approfondie afin d'éviter tout chevauchement ou rivalité entre les divers programmes qu'ils administrent.